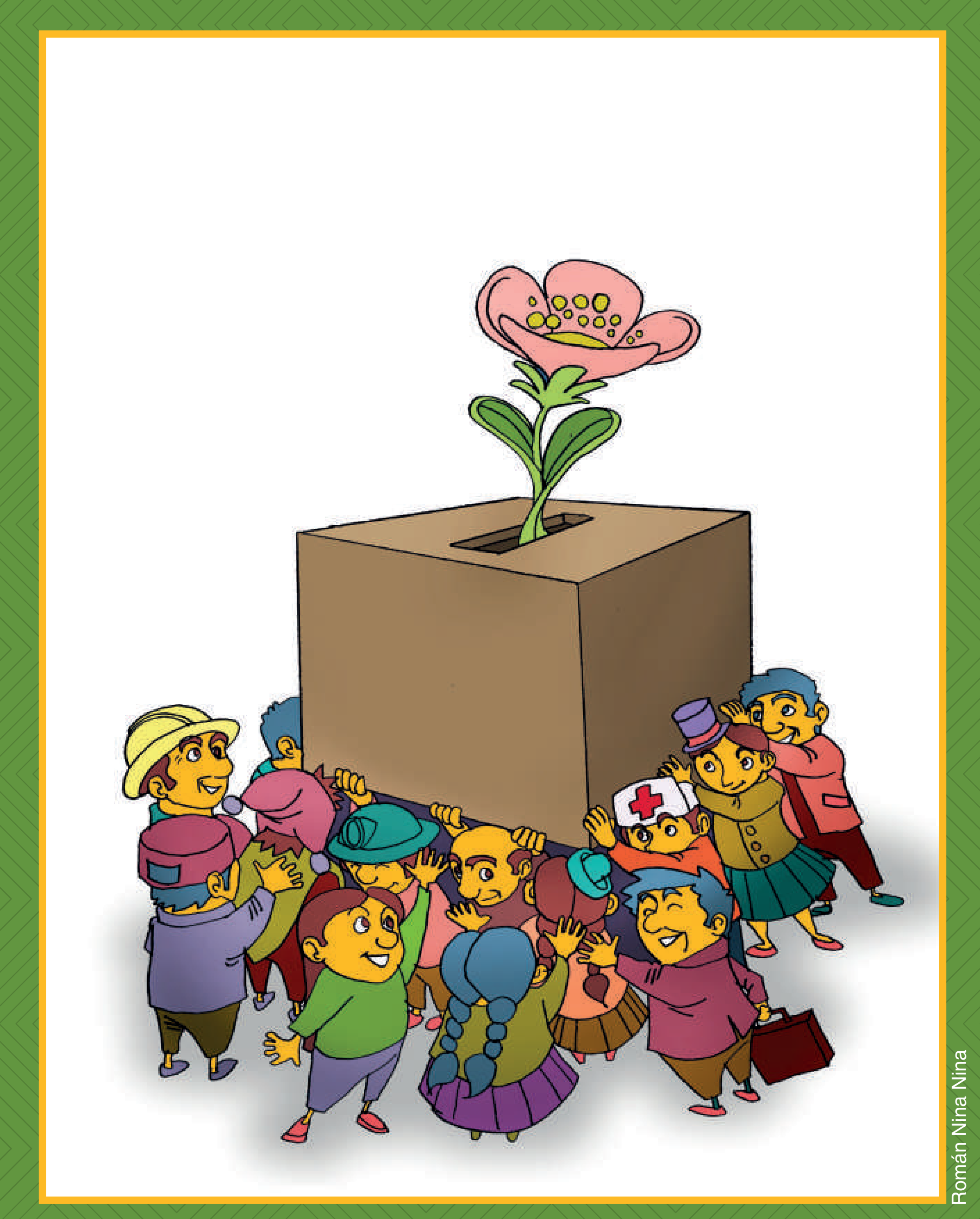
# ANDAMIOS



Román Nina Nina

# Principios ideológicos y democratización interna

## de las organizaciones políticas: Premisas y oportunidades

Año 8, número 12, julio 2023


OEP
ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL





# contenido



**COORDINACIÓN**
Omar Hugo Santa Cruz Soriano
Evaristo Mamani Taquichiri
Angelica Rosario Perez Ponce
Edgar Monrroy Chuquimia
Alfredo Huanca Fernandez
Zumilda Quisbert Pacheco

**DISEÑO**
Pedro L. Arcani Reynaga

**EDICIÓN**
Wilfredo Apaza Torres

**ARTISTA INVITADO**
Román Nina Nina

**IMPRESO EN:** Oruro Artes Gráficas SRL

**DEPÓSITO LEGAL:** 4-3-35-16 P.O.

**ISSN:** 219-0539



Año 8, número 12, julio de 2023.

Av. Sánchez Lima 2482, Sopocachi.
Teléfonos / Fax:
(591-2) 2424221 – 2422338 – 2423175
www.oep.org.bo
La Paz - Bolivia.



# Presentación

En Bolivia, los cambios institucionales producidos en 2004 rompieron el monopolio que tenían los partidos políticos en la representación política y abrieron el escenario político para la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en procesos electorales. Esos avances fueron la antesala para que en 2018, en el marco de los preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009, se promulgue la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 1096).

La norma señalada reconoce a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, y organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos como entidades de derecho público, constituidas para concurrir a la acción política, representar la voluntad popular, y disputar democráticamente el ejercicio y administración del poder público; regula su constitución y vela por el cumplimiento de la paridad democrática en su estructura interna. En este marco, el decimosegundo número de la revista *Andamios* aborda la temática central de los principios ideológicos y la democratización interna de las organizaciones políticas.

La sección Con/textos presenta dos importantes reflexiones: en el primer artículo se analiza la situación y los desafíos de los partidos políticos; en el segundo se evalúa la incursión de las agrupaciones ciudadanas como alternativa en la representación política.

En Electoralia se hace un análisis de las decisiones respecto a los escaños indígenas de los ayllus de la Marka Payaqullu en el Concejo Municipal de San Lucas, municipio ubicado en el departamento de Chuquisaca; por otro lado, en un segundo artículo se describe con una mirada comparativa la naturaleza y finalidad del padrón electoral biométrico y del censo de población y vivienda.

En Demodiversidad se expone reflexiones sobre la gobernanza electoral en Bolivia; asimismo, se analiza la recuperación de la confianza política desde un comité cívico: el caso de Chuquisaca en la crisis de 2019.

En la sección Memorias de la democracia se presenta el relato de Edgar 'Huracán' Ramírez, quien fuera uno de los líderes mineros más reconocidos en la lucha por la recuperación de la democracia en 1982.

A su vez, en Perspectivas internacionales se reproduce una entrevista a Noam Lupu y Fernanda Boidi, con una conversación acerca del enfoque que se debe poner en el elector en los procesos electorales.

Finalmente, en Bibliofilia se presenta 13 reseñas de obras producidas tanto por el Órgano Electoral Plurinacional como por otros autores nacionales e internacionales sobre temas relacionados con el quehacer democrático. Las ilustraciones que acompañan a cada artículo tienen como autor a Román Nina Nina.

En mayo de 2016 se inició una nueva época de *Andamios* bajo la dirección del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral. El propósito de la revista fue alentar el diálogo y la deliberación plural respecto al ejercicio de la democracia intercultural y paritaria en Bolivia. Pasaron siete años en los cuales la revista acompañó la reflexión sobre el sistema político y los procesos electorales que, de una u otra manera, contribuyeron a la consolidación democrática en el país.

El Tribunal Supremo Electoral expresa su agradecimiento tanto a los lectores, como a las autoras y autores que contribuyeron a la publicación de este y anteriores números de la revista *Andamios*.

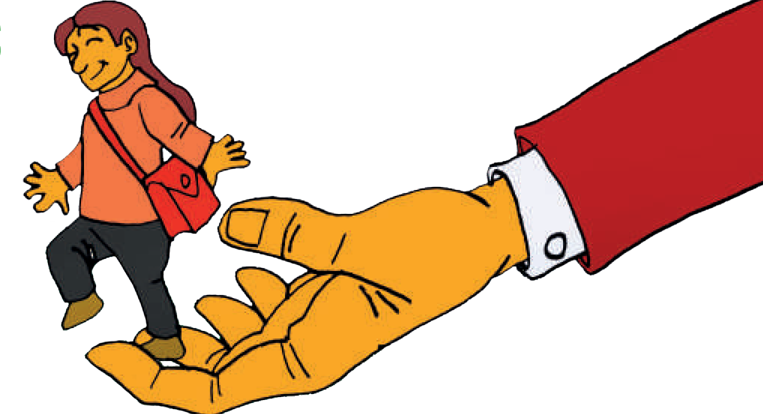
**Tribunal Supremo Electoral**

# Con/textos

# Con/textos



# Partidos políticos:
## situación y desafíos insoslayables



Erika Brockmann Quiroga

En las siguientes líneas se analizará la realidad y los desafíos de los partidos políticos a nivel nacional. Se lo hace al inicio de 2023, cuando faltan dos años y medio para la conmemoración del bicentenario de la constitución de Bolivia como Estado independiente. Por otra parte, para el segundo semestre de 2025 se prevé la realización de la decimoprimera[1] elección nacional de Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) tras haberse cumplido, el 10 de octubre de 2022, el 40 aniversario de la restauración y vigencia ininterrumpida, pero accidentada, de la democracia como régimen de convivencia social y legitimación de los titulares del poder público.

En este contexto, cobra relevancia y pertinencia colocar la mirada en la dinámica de los partidos políticos, que constituyen uno de los tres tipos de organizaciones políticas genéricamente reconocidas en el artículo 209 de la Constitución Política del Estado (CPE) como las instancias para postular, en igualdad de condiciones, a candidatas y candidatos a cargos públicos electivos y de representación política de los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado Plurinacional con autonomías.

Se trata de organizaciones políticas que hacen parte del sistema de representación política y cuya constitución, funcionamiento y extinción es regulada por la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 1096), promulgada el 1 de septiembre de 2018, que dispone plazos para la adecuación de su normativa.

Dicho esto, el presente texto partirá con el análisis del estado de situación de los partidos políticos, se considerará el proceso de ajuste y actualización de su documentación constitutiva interna a la Ley de Organizaciones Políticas y sus reglamentos. Se tomará en cuenta su rol en la construcción democrática, sobre la base de la actual configuración de la representación política a nivel nacional y en espacios relevantes, tanto departamentales como municipales del Estado multinivel con autonomías y su relacionamiento con la construcción de la democracia intercultural[2], tal como lo establece la ley.

El análisis hará particular énfasis en perfilar los desafíos partidarios y del sistema político, que entraña la ruta crítica de la agenda política electoral con miras a las elecciones nacionales a realizarse en el segundo semestre del año 2025. En este empeño, se tomará en cuenta las condiciones en las que estos desafíos políticos y electorales se llevan adelante y la consecuente configuración de un sistema de partido predominante[3], vigente desde el año 2006 tras las victorias políticas electorales consecutivas del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

El artículo no es una pieza de investigación metodológicamente rigurosa. Su análisis se sustenta en la información recabada de fuentes secundarias, documentales, bibliográficas y de notas de prensa confiables, así como de información y criterios recogidos en consultas puntuales a algunos actores institucionales y políticos, cuyo aporte contribuye al propósito arriba señalado.

1 Se refiere a las elecciones de 1980, base de conformación del primer gobierno democrático en octubre de 1982, hasta las realizadas el año 2020. No contabiliza la elección de 2019, anulada por una crisis política postelectoral en torno a los resultados.

2 Definida en el artículo 7 capítulo III de la Ley del Régimen Electoral (Ley 026). Establece que la *democracia intercultural* "se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria", en el marco de lo dispuesto por el artículo 11 de la CPE.

3 Conforme a criterios establecidos por Giovanni Sartori (2005), partido predominante es aquel que accede al poder a partir de victorias por mayoría absoluta durante largos periodos de tiempo, en los que la alternancia no se produce. Bajo estas condiciones se configura un sistema de partido predominante.

## 1. Actualidad de los partidos políticos y la Ley de Organizaciones Políticas

La CPE, la Ley del Régimen Electoral (Ley 026) y la Ley de Organizaciones Políticas establecen que, además de partidos políticos, se reconoce a las organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) y a las agrupaciones ciudadanas.

Esta última norma precisa que los partidos políticos son "[…] de alcance nacional, con estructura y carácter permanente, constituidas de forma voluntaria por militantes con base en un Estatuto Orgánico, una Declaración de Principios y una Plataforma Programática […]" (Art. 5, a) y que su reconocimiento y vigencia legal obliga al cumplimiento obligatorio de un conjunto de plazos y requerimientos establecidos por ley, a ser validados de manera expresa por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Su alcance nacional marca la diferencia con las agrupaciones ciudadanas, cuya cobertura es departamental y/o municipal, y las organizaciones de las NPIOC, cuya organización y funcionamiento obedece a normas y procedimientos propios de cada una de ellas.

Hasta el 31 de diciembre de 2021 debían adecuarse a la Ley de Organizaciones Políticas. En otras palabras, los 11 partidos, 112 agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las NPIOC jurídicamente reconocidas y preexistentes a la promulgación de la norma debían cumplir estas disposiciones. Con base en el reporte elaborado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), válido hasta el 29 de noviembre de 2022, los requisitos que los 11 partidos políticos debían cumplir eran los siguientes: a) adecuación de los estatutos orgánicos, b) actualización del registro de militancia (padrón partidario) y c) registro actualizado de dirigencia partidaria electa conforme a procedimientos y periodos de mandato contemplados en los estatutos orgánicos. La información detallada sobre el estado de situación de estas organizaciones partidarias consta en la tabla 1.

En suma, el MAS-IPSP, UN, UCS, FRI, MTS y Demócratas constituyen los partidos con mayor perspectiva de consolidar su acreditación legal y ser los referentes articuladores que catapulten, individual o a partir de coaliciones preelectorales, a los binomios presidenciales que disputen en las primarias contempladas por ley al iniciarse el año 2025.

a) **Adecuación de los estatutos orgánicos.** De los 11 partidos preexistentes a la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas, solo seis cumplieron con este requisito. Es el caso del MAS-IPSP (reconocido como predominante), UN, UCS, MTS, FRI y Demócratas, este último caso es resultado del trámite de conversión de una agrupación ciudadana a partido político en los términos establecidos por el artículo transitorio segundo de la Ley 1096.

   A la fecha del reporte señalado, los que no cumplieron este requisito son: ADN, MNR, FPV, PAN-BOL y PDC.

b) **Actualización del registro de militancia.** Según la Ley de Organizaciones Políticas (Art. 13, 3, a), el registro de militantes acreditado por los partidos políticos ante el TSE debe corresponder "como mínimo al 1,5 % del padrón electoral biométrico al momento de la solicitud de libros, que debe incluir al menos el 1 % del padrón electoral biométrico departamental de cinco (5) o más departamentos del país". Esto significa que si se considera el padrón del año 2021, conformado por un total de 7.131.075 personas habilitadas en ocasión de las últimas elecciones subnacionales realizadas el año 2021 (Órgano Electoral Plurinacional [OEP], 2021), el 1,5 % correspondería aproximadamente a 106.965 militantes, debiendo asegurar al menos 1 % del padrón electoral biométrico de cinco o más departamentos del país.

   El último reporte de seguimiento del TSE establece que UN, UCS, MTS y FRI tendrían actualizados sus registros y que el MAS-IPSP y Demócratas estarían en la etapa final de su trámite, el primero con un plazo ampliado para el registro de militantes de 180 días a partir del 17 de enero 2023. PAN-BOL tendría actualizado su registro de militancia.

   En los demás casos la situación es distinta. El trámite de ADN se habría archivado mediante resolución del TSE, el MNR estaría con su registro sujeto a informe técnico tras una conminatoria para su cumplimiento, FPV y PDC figuran como carentes de registro.

c) **Registro actualizado de dirigencia partidaria electa conforme a procedimientos y periodos de mandato contemplados en los estatutos orgánicos.** La cláusula tercera, numeral I, de las disposiciones transitorias de la Ley de Organizaciones Políticas establece que "todas las organizaciones políticas deberán adecuarse a las disposiciones de la presente ley hasta el 31 de diciembre 2021". Ello implica dar cumplimiento al artículo 26 referido a la democracia interna y a los procedimientos partidarios de

**Tabla 1**
**Situación de las organizaciones políticas vigentes a nivel nacional: adecuación de estatutos orgánicos, registro de militantes y estado de dirigencia**

| Nro. | Organización política | Estado del Estatuto Orgánico | Registro de militancia | Estado de dirigencia |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos **(MAS-IPSP)** | Adecuado | Ampliación de Plazo | Fuera de periodo de mandato |
| 2 | Frente de Unidad Nacional **(UN)** | Adecuado | Actualizado | Vigente |
| 3 | Unidad Cívica Solidaridad **(UCS)** | Adecuado | Actualizado | Fuera de periodo mandato |
| 4 | Movimiento Tercer Sistema **(MTS)** | Adecuado | Actualizado | Vigente |
| 5 | Frente Revolucionario de Izquierda **(FRI)** | Adecuado | Actualizado | Vigente |
| 6 | Movimiento Demócrata Social **(Demócratas):** conversión de agrupación ciudadana a partido político | Adecuado | En trámite | Vigente desde diciembre |
| **Partidos rezagados** | | | | |
| 7 | Acción Democrática Nacionalista **(ADN)** | No adecuado / rechazado | Sin registro Archivado | Fuera de periodo de mandato |
| 8 | Movimiento Nacionalista Revolucionario **(MNR)** | No adecuado/ rechazado bajo conminatoria | En trámite | Vigente |
| 9 | Frente para la Victoria **(FPV)** | No actualizado | Sin registro | Fuera de periodo de mandato |
| 10 | Partido de Acción Nacional Boliviano **(PAN-BOL)** | No adecuado/ rechazado | Actualizado | Vigente |
| 11 | Partido Demócrata Cristiano **(PDC)** | No adecuado/ rechazado | Sin registro | Fuera de periodo de mandato |

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del TSE al 29 de noviembre de 2022 y notas de prensa.

elección, designación y nominación de la dirigencia contemplados en su régimen estatutario. Ese mismo artículo señala que estos procesos podrán estar sujetos a supervisión y acompañamiento del TSE y de los Tribunales Electorales Departamentales (TED).

De acuerdo a información del TSE, las dirigencias partidarias renovadas y elegidas conforme a sus estatutos serían las de UN, MTS, MNR, FRI y PAN-BOL. En los casos del MAS-IPSP, PDC, ADN, Demócratas, UCS y FPV, sus dirigencias registradas estarían fuera de mandato. Sin embargo, por información de prensa, Demócratas habría cumplido con la renovación de su directiva (Deheza, 2022). Por su parte, el MAS-IPSP estaría en proceso de renovación y oficialización de su dirigencia, lo que le llevaría a experimentar una creciente disputa de poder entre corrientes afines a Evo Morales, su líder histórico y expresidente del país, y Luis Arce, presidente en ejercicio de Bolivia. Finalmente, UCS suspendió la convención para la renovación de dirigencia por problemas internos al interior de la organización. El cumplimiento de estos procesos sería uno de los más rezagados de acuerdo con un reporte del TSE, esto es analizado en un acápite posterior por su complejidad e implicaciones políticas.

En suma, el MAS-IPSP, UN, UCS, FRI, MTS y Demócratas constituyen los partidos con mayor perspectiva de consolidar su acreditación legal y ser los referentes articuladores que catapulten, individual o a partir de coaliciones preelectorales, a los binomios presidenciales que disputen en las primarias contempladas por ley al iniciarse el año 2025, como requisito previo a la realización de la contienda nacional prevista para esa gestión. En ese momento se pondrá a prueba su capacidad orgánica y funcional para convocar a su militancia y adherentes a ser parte del conjunto de actividades contempladas en el calendario electoral preliminar establecido por el OEP. La tabla 2 refleja los hitos de la ruta crítica del proceso electoral correspondiente al año 2025, para el cual los partidos políticos de alcance nacional deberán haber cumplido los requisitos para adecuarse a lo establecido en la Ley de Organizaciones Políticas.

**Tabla 2**
**Hitos del calendario electoral tentativo hacia las Elecciones Generales 2025**

| Elecciones primarias de binomio presidencial | | Elecciones Generales 2025 | |
|---|---|---|---|
| **23 de octubre de 2024** | **Domingo, febrero de 2025** | **Viernes 20 de junio** | **Domingo 19 de octubre** |
| Convocatoria a elecciones primarias obligatorias, simultáneas y cerradas, solo militancia de padrón partidario de los partidos políticos y/o alianzas constituidas para tal efecto.<br>Al menos 120 días antes de la elección primaria.<br>(Ley 1096; Art. 29, II). | Realización de elecciones primarias. Binomio ganador por mayoría simple del partido político o alianzas.<br>El resultado es vinculante y de cumplimiento obligatorio.<br>Las únicas causales para revertir el carácter vinculante son muerte o enfermedad gravísima.<br>120 días antes de convocatoria a Elecciones Generales (Ley 1096; Art. 29, XII). | Convocatoria a Elecciones Generales.<br>Al menos 120 días antes de la fecha de realización de la votación.<br>(Ley 026; Art. 94, I). | Elección de Presidente, Vicepresidente y de representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, domingo siguiente a los 120 días de la convocatoria.<br>Será la decimoprimera elección de la historia de la democracia competitiva instituida el 10 de octubre 1982. |

**Fuente:** elaboración propia con base en las leyes 026, 1096 e información del TSE.

Otro requisito fue la implementación del Régimen de Despatriarcalización. Si bien aquí no se abunda en su referencia, es imperativo que los partidos políticos reconozcan la democracia paritaria como principio y parte consustancial de su organización y funcionamiento. Por su alcance y contenido, esta obligación plantea la transformación e implantación de cambios sustantivos en la dinámica interna de las organizaciones políticas en su relacionamiento con la sociedad.

## 2. El sistema de partido predominante: transiciones e incertidumbre

Independientemente de la situación de los partidos políticos en cuanto a la adecuación a los requisitos establecidos por ley y la finalización de los trámites que posibiliten su vigencia legal, hay otros elementos que ameritan incorporarse al análisis, es necesario ver los partidos desde un enfoque sistémico. En la Ley 1096 se define al sistema de organizaciones políticas como "el conjunto de organizaciones políticas reconocidas por el Órgano Electoral Plurinacional, constituidas para representar la voluntad popular y disputar democráticamente el ejercicio y administración del poder público" (Art. 6).

Con un abordaje más dinámico, Giovanni Sartori (2005) plantea que el sistema no es la simple suma de sus partes, además del número importa observar las interacciones y el peso relativo de cada uno de ellos como parte de todo el sistema político que componen.

Desde esta perspectiva, y por limitaciones de espacio, se concentrará el análisis en los resultados y dinámica política observada en las elecciones de 2020, la polarización como huella indeleble que persiste a partir del 21 de febrero de 2016 (21F)[4] y de la crisis postelectoral de 2019 en el país. Este periodo marcó un momento de inflexión del ciclo hegemónico iniciado en 2006 por el MAS-IPSP, dirigido por su líder y expresidente de Bolivia, Evo Morales.

Sociopolíticamente, en el país se vive una transición no solo por los hitos de política interna señalados, sino por el fin del superciclo económico, las condiciones derivadas de la pandemia Covid-19 y el impacto global resultante del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Son tiempos de transición e incertidumbre.

A continuación se revisa la presencia efectiva y real de los partidos en la configuración de poder y la representación política a nivel nacional, y su desempeño a nivel subnacional en los años 2020 y 2021. Se toma en cuenta las nueve gobernaciones y 15 municipios[5] que concentran el 55,1 % de la población boliviana según proyecciones oficiales al 2020 (Instituto Nacional de Estadística, 2020) y representan el 61 % del padrón de electores habilitados a nivel nacional para las Elecciones Subnacionales de 2021. El análisis incorpora algunas consideraciones comparativas con las elecciones nacionales y subnacionales realizadas los años 2014 y 2015, respectivamente, y que dan pautas sobre la trayectoria de algunas siglas partidarias.

4 El 21F hace referencia al referendo realizado el 21 de febrero de 2016, en el que mayoritariamente se votó contra la modificación constitucional que habilitaría la reelección de Evo Morales. Ese resultado fue desconocido por él y "constitucionalmente" descartado por Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), al reconocer como derecho humano la reelección indefinida de Morales. Esta interpretación forzada y contraria a la normativa en esta materia fue observada por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

5 Se contempla nueve municipios de ciudades capitales, incluidos seis municipios altamente poblados pertenecientes a las regiones metropolitanas en las tres ciudades del eje troncal del país: El Alto en La Paz; Quillacollo y Sacaba en Cochabamba; y La Guardia, Warnes y Montero en Santa Cruz.




En las tablas 3 y 4 se observa la relación de partidos políticos que accedieron al gobierno nacional o a alguna representación en la ALP, y de aquellos que tuvieron presencia en la conducción de las gobernaciones y municipios capitales y seis municipios metropolitanos, así como en las asambleas legislativas departamentales y los respectivos concejos municipales.

### 2.1. El MAS-IPSP: ¿transición hacia el *postevismo* y un nuevo ciclo de la era democrática?

A la luz de los resultados de las Elecciones Generales 2020, se pudo confirmar la consistencia del MAS-IPSP como partido con presencia nacional y cuya victoria se produce con un binomio encabezado por alguien distinto a Evo Morales, su líder histórico. En términos formales, fue la única organización partidaria que cumplió con la presentación de listas completas de candidatas y candidatos en la totalidad de distritos electorales en los comicios nacionales y subnacionales, indicador que evidencia la fortaleza orgánica y funcional de los partidos en todo el territorio nacional. Tras las elecciones de 2020, el MAS-IPSP sigue siendo el referente eje del sistema de partido predominante. Fue constituido como instrumento político sobre la base de tres organizaciones indígenas campesinas preexistentes conocidas como las “trillizas fundacionales” y fortalecido con la adhesión de una coalición ampliada de organizaciones sociales en torno al Pacto de Unidad[6].

A nivel nacional logró victorias electorales sucesivas que superaron la mayoría absoluta de votos, hasta conseguir los dos tercios de escaños en la ALP los años 2009 y 2014, tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados. En 2020, si bien perdió los dos tercios de la representación parlamentaria, alcanzó una holgada mayoría absoluta de representantes. En las elecciones departamentales y municipales no alcanzó mayorías absolutas en la votación nacional acumulada. De hecho, el comportamiento de los resultados nacionales respecto a los subnacionales es incongruente, da cuenta de una configuración más plural del Estado multinivel vigente desde la reforma constitucional de 2009, sin que ello haya atenuado las pulsiones recentralizadoras y el presidencialismo acentuado de la gestión estatal durante el mandato de Evo Morales y de Luis Arce. Centralismo consustancial a la ideología antiimperialista, anticolonial, antioligárquica antiliberal y “republicana” que los principios y retórica del MAS-IPSP sostiene de modo persistente.

Las tendencias del comportamiento electoral nacional se ven matizadas con los resultados electorales de los nueve departamentos de Bolivia y de los contextos municipales. De hecho, la incongruencia con elecciones nacionales se pone en evidencia al comparar los resultados acumulados favorables al partido de gobierno en procesos subnacionales respecto a las nacionales. Si en 2014 en elecciones nacionales el MAS-IPSP logró el 61 % de respaldo, en 2015 el voto acumulado en la elección de gobernadores fue de 41,7 % y de 38,8 % en favor de alcaldes; pese a haber logrado la primera mayoría en 229 municipios predominantemente rurales, de los 339 existentes en el país. Por otra parte, frente al 55,1 % de votos obtenidos por Arce en 2020, el MAS-

6 El Pacto de Unidad está conformado por cinco organizaciones sociales a nivel nacional: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”, Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

**Tabla 3**
**Partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y alianzas en nueve gobiernos departamentales y 10 gobiernos municipales de ciudades capitales más El Alto**

| Departamento | Número de organizaciones políticas por departamento | Gobiernos departamentales. Organización política o coalición gobernante | Gobiernos municipales de ciudades capitales más El Alto. Organización política o coalición gobernante | |
|---|---|---|---|---|
| Chuquisaca | 11 | Chuquisaca Somos Todos (CST) | Sucre | MAS-IPSP |
| La Paz | 31 | Jallalla La Paz | La Paz | Somos Pueblo |
| | | | El Alto | Jallalla La Paz |
| Cochabamba | 13 | MAS-IPSP | Cercado-Kanata | Sumate |
| | | | Quillacollo | UNE |
| | | | Sacaba | MAS-IPSP |
| Oruro | 8 | MAS-IPSP | Oruro | MAS-IPSP |
| Potosí | 7 | MAS-IPSP | Potosí | Movimiento Cívico Popular (MCP) |
| Tarija | 12 | Unidos por Tarija | Tarija | Unidos por Tarija |
| Santa Cruz | 22 | Creemos | Santa Cruz | UCS |
| | | | Warnes | MAS-IPSP |
| | | | La Guardia | MAS-IPSP |
| | | | Montero | Creemos |
| Beni | 4 | MTS | Trinidad | MTS |
| Pando | 4 | MTS | Cobija | MTS |
| Total | 112 | Cinco organizaciones políticas (dos partidos políticos y tres agrupaciones ciudadanas) | | Ocho organizaciones políticas (tres partidos políticos y cinco agrupaciones ciudadanas) |

**Fuente:** elaboración propia con base en información del *Atlas electoral de Bolivia* (OEP, 2021).

**Tabla 4**
**Partidos políticos con presencia en instancias ejecutivas y legislativas a nivel nacional, departamental y en 15 municipios capitales y metropolitanos**

| Partido político | Nacional | | | | Departamental | | | Municipal | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2014 | | 2020 | | 2015 | 2021 | | 2015 | 2021 | |
| | P** | ALP | P | ALP | G** | G | ALD | A** | A | CM |
| **MAS-IPSP** | | | | | ✓ 6 de 9 | ✓ 3 de 9 | | | | |
| **UN** | | ✓ * | | | | | ✓ * | | | ✓ * |
| **UCS** | | | | ✓ * | | | | | | |
| **FRI** | | | | ✓ * | | | ✓ * | | | ✓ * |
| **MTS** | | | | | | | | | | |
| **Demócratas** | | ✓ * | | | | | | | | |
| **PDC** | | | | ✓ * | | | | | | |
| **MNR** | | | | | | | | | | |
| **ADN** | | | | | | | | | | |
| **PAN-BOL** | | | | | | | | | | |
| **FPV** | | | | | | | | | | |

**Fuente:** elaboración propia con base en información del *Atlas electoral de Bolivia* (OEP, 2021).
(*) El partido es parte de coaliciones políticas electorales junto a agrupaciones ciudadanas de alcance departamental o municipal.
(**) Cabeza de órganos ejecutivos. P: Presidente; G: Gobernador; A: alcaldes.

IPSP logró el 43 % de votos acumulados del voto por Gobernador y el 33,14 % en elecciones de alcaldes.

Esta brecha se hizo más visible el año 2021 en las nueve ciudades capitales de departamento, incluidos los seis municipios conurbanos de las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En 2021, el MAS-IPSP solo accedió a la conducción de tres de los nueve gobiernos departamentales (Cochabamba, Oruro y Potosí). Logró victorias ajustadas en dos municipios de capital de departamento (Oruro y Sucre) y en tres de los seis municipios de las regiones metropolitanas: Sacaba en Cochabamba, Warnes y La Guardia en Santa Cruz. En ciudades clave como El Alto y en la capital pandina, Cobija, así como en las gobernaciones de Pando y Beni, se hicieron de la victoria candidatas y candidatos disidentes del partido de Evo Morales, postulados por fuerzas políticas populares con perfil político distinto al bloque opositor tradicional.

De hecho, en las subnacionales de 2021 solo tres (MAS-IPSP, MTS y UCS) de los 11 partidos políticos nacionales presentaron candidaturas propias que obtuvieron victorias sin recurrir, como la mayoría, a alianzas que los invisibilizaron en el conjunto atomizado de agrupaciones ciudadanas a lo largo y ancho de la geografía nacional. En capitales y distritos electorales predominantemente urbanos ganaron terreno diversas agrupaciones ciudadanas de alcance departamental y municipal, gracias al poder de convocatoria de liderazgos locales.

En suma, pese a las incongruencias entre el voto nacional y subnacional, el MAS-IPSP aún es un partido con victorias significativas en la mayoría de los municipios rurales menos poblados. Desde la crisis política electoral de 2019 apeló a contenidos discursivos étnico-identitarios y racializados, y apostó por la confrontación con las fuerzas políticas del bloque de oposición y sus líderes, señalados como racistas, oligarcas y golpistas, en alusión a la narrativa impuesta en sentido de que el gobierno de transición fue resultado de una ruptura del orden constitucional.

Por otra parte, la disputa interna por el poder observada en las elecciones subnacionales desgastó al MAS-IPSP para favorecer al MTS, partido político constituido a iniciativa de Felix Patzi, exdirigente, exgobernador de La Paz y uno de los primeros disidentes que interpeló políticamente al "evismo".

Finalmente, a dos años y medio de la victoria del MAS-IPSP en las elecciones 2020, los síntomas de confrontación interna son crecientes. La pugna de poder se produce como resultado del "bicefalismo" resultante de las elecciones, que colocan a Evo Morales como líder nato de este partido y a Luis Arce como Jefe de Gobierno. Esta situación no es frecuente en la historia de los partidos políticos en Bolivia, en la que no se presentaba dualismo en la jefatura partidaria y de gobierno. La confrontación entre el ala radical de los "evistas" y la de los renovadores o "arcistas" tiene como trasfondo las expectativas de Evo y Arce respecto a la definición de la candidatura presidencial con miras a su reelección en 2025. No viene al caso abundar en detalles respecto a la inocultable tensión interna que atraviesa este partido, como un espacio de lucha de poder en el que entran en juego intereses corporativos de la burocracia de las organizaciones sociales que lo sustentan como instrumento político. Sin embargo, llama la atención que la misma escaló del nivel discursivo y en el seno de la ALP al campo normativo. De hecho, el ala "arcista" renovadora interpuso un recurso abstracto de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para impugnar la constitucionalidad de varios artículos del Estatuto Orgánico del partido y las intenciones prorroguistas de Evo Morales como líder nato del MAS-IPSP.

### 2.2. El bloque de oposiciones "anti MAS": variopinto, precario y volátil

Frente al partido predominante, el sistema partidario boliviano se caracteriza por contar con un bloque multipartidario, fragmentado, regionalizado y volátil en su comportamiento histórico electoral. A este cuadro se suma la polarización como un rasgo que cobra visibilidad e intensidad variable en los últimos años y la incertidumbre como una sensación atizada por la crónica conflictividad registrada en el país.

La polarización en Bolivia es un dato de la realidad política y social incontestable, verificable en la mayoría de las mediciones de opinión pública y percepción ciudadana, y en muestras seleccionadas de actores sociales y académicos, es el caso de los diversos informes del cuestionario Delphi, en sus distintas rondas anuales, o las mediciones realizadas por Diagnosis SRL[7]. Por otra parte, se toma la idea del bloque "anti MAS", como antípoda al bloque del partido dominante, en los términos planteados por Marcelo Arequipa (2020) al referirse a una polarización atípica y a la boliviana.

Desde 2006, las coaliciones preelectorales conformadas por diversas organizaciones políticas que compitieron contra el MAS-IPSP fueron múltiples; sin embargo, este partido terminó posicionándose como predominante y mayoritario en el país. Ese año se hizo evidente el colapso del sistema multipartidista del ciclo de la democracia pactada, vigente hasta las elecciones de 2002.

7 A finales de 2022 Diagnosis SRL hizo público un estudio que fue difundido por varios medios de comunicación. "El 65 % percibe que la polarización aumentó en Bolivia y surge pedido de un líder 'que imponga orden'" (Brújula Digital, 2022).

La composición y el desempeño de las coaliciones habilitadas para las elecciones presidenciales de los años 2014 y 2020 ilustran la volatilidad que experimentan los partidos políticos que las componen, como un rasgo difícil de revertir y que se explica por múltiples causas. En las elecciones de 2014 la alianza Unidad Democrática (UD), segunda en preferencia electoral, tuvo como eje a dos partidos: UN y Demócratas, a la cabeza de Samuel Doria Medina y Ernesto Suárez, líderes y candidatos salidos de las filas de ambas fuerzas políticas. El PDC obtuvo el tercer lugar con Jorge Quiroga como candidato invitado y exaliado de ADN, que dio proyección a su liderazgo. Desde 2014 el PDC enfrentó una serie de conflictos internos en torno a la acreditación de su dirigencia y delegados titulares ante el OEP.

Si bien la bancada legislativa de UD experimentó tensiones y fisuras a lo largo del periodo constitucional (iniciado en 2014 y extendido por la crisis hasta 2020), la dirigencia de esos partidos políticos demostró interés en fortalecerse orgánica y funcionalmente. Tanto UN como Demócratas mostraron tener mayor musculatura que el resto de los partidos políticos formalmente vigentes, débiles y carentes de vida orgánica en periodos no electorales. El año 2017, UN fue aceptado como miembro de la Internacional Socialista y Demócratas amplió su presencia al occidente del país, ya que desde 2006 asumió la condición de partido predominante en el subsistema político cruceño a la cabeza de su jefe y exgobernador Rubén Costas.

Sin embargo, tras las elecciones anuladas de 2019 y la instalación accidentada del gobierno de transición encabezado por Jeanine Añez, la suerte de estas organizaciones no fue de las mejores. El mismo año, Demócratas, con un candidato partidario, experimentó una derrota de la que no se recuperaría en las nacionales de 2020 ni en las subnacionales de 2021; similar situación vivió UN.

Cabe recordar que UN no participó en 2019, a fin de no dispersar el voto y favorecer la candidatura de Carlos Mesa, quien encabezó la alianza Comunidad Ciudadana (CC), que fue constituida formalmente sobre la base del FRI como partido nacional legalmente habilitado, algunas agrupaciones ciudadanas de alcance departamental y varias plataformas constituidas en torno al activismo ciudadano en la totalidad de ciudades capitales e intermedias, antes y luego del referendo del 21 de febrero de 2016 (21F). Estas últimas demostraban una actitud antipartido parcialmente atenuada, a fin de postular algunas candidaturas a la ALP.

No se equivocan varios autores al señalar que las elecciones anuladas de 2019 y las convocadas con carácter extraordinario en 2020 abrieron el periodo de "los candidatos presidenciales sin partido y de los partidos sin candidatos presidenciales… ni militantes" (Zegada *et al*., 2021) (Brockmann, 2021) (Romero, 2022), entre otros. Para esa contienda (2020) se habilitó un total de ocho alianzas o partidos políticos. Salvo los casos de UN y Demócratas, que conformaron la alianza JUNTOS, a la cabeza del binomio Añez-Doria Medina, predominaron alianzas con candidaturas externas forjadas por trayectorias personales de liderazgos ajenos a una militancia orgánica.

Lo ocurrido en las elecciones 2020 tendría efectos negativos para las siglas partidarias del bloque opositor. Tres de las siete alianzas y candidaturas contrarias al MAS-IPSP declinaron su participación antes de la realización de la contienda, se trata de JUNTOS, alianza Libre 21 (constituida en torno al MNR) y ADN. Finalmente, se confirmó la presencia residual de ADN y marginal del MNR (Libre 21), dos de los tres partidos políticos más importantes del sistema político del pasado siglo. Por otra parte, UN y Demócratas fueron barridos del mapa político nacional e incluso del departamento de Santa Cruz, donde este último tenía presencia dominante.

En 2020, solo el MAS-IPSP y las alianzas CC y Creemos accedieron a espacios de representación nacional en la ALP[8]. CC y Creemos constituyeron el bloque opositor que logró romper la hegemonía de los dos tercios de los escaños que poseía el MAS-IPSP desde 2009.

Creemos fue una alianza inicialmente conformada en torno a UCS y el PDC. UCS rompió tempranamente la unidad de su bancada en la ALP, sus representantes se alinearon a las definiciones de la mayoría oficialista liderada por el MAS-IPSP. El año 2021 UCS, bajo el liderazgo de Jhonny Fernández, accedió a la conducción del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz, uno de los municipios más poderosos del país, y entró en franca confrontación con Creemos, a la que previamente viabilizó su registro para las elecciones de 2020.

Otro dato importante, entre 2019 y 2020 no faltaron los *outsiders*, personificados en las candidaturas de Luis Fernando Camacho y de Chi Hyun Chung. Creemos promovió la candidatura presidencial de Camacho, cuya meteórica carrera política emerge del comiteísmo cívico cruceño y que tuvo un rol protagónico en la revuelta postelectoral que desembocó en la renuncia del presidente Morales. En los últimos comicios subnacionales, el voto lo consagró como Gobernador del departamento de Santa Cruz y desplazó a Demócratas, que no pudo sostener el prolongado dominio en su histórico bastión electoral.

8 De los 130 escaños de la Cámara de Diputados, el MAS-IPSP obtuvo 75, las alianzas CC y Creemos 39 y 16, respectivamente. En el Senado, de un total de 36, el MAS-IPSP accedió a 21 escaños, mientras que las alianzas lideradas por Carlos Mesa y Fernando Camacho obtuvieron 11 y 4 asientos, respectivamente.

En términos ideológicos, a CC se la identificó por una propuesta que interpelaba a votantes del “centro democrático” y exmilitantes de la izquierda democrática, así como a las clases medias de la mayor parte de capitales y centros urbanos, con una reducida o ausente presencia en distritos rurales. A los *outsiders* Luis Fernando Camacho y Chi Hyun Chung[9] se los catalogaba como representantes conservadores y del extremo “derecho” del arco ideológico, por su posición radical en varios aspectos como el cuestionamiento al rol del Estado en la economía, la invocación discursiva a la religión y recelosa actitud respecto al Estado laico interpelando la adhesión de grupos confesionales cristianos, especialmente en el caso de Chi Hyun Chung, apodado “el Bolsonaro boliviano”. En esta línea, polarizaban críticamente frente a temas como los derechos sexuales y reproductivos, y el reconocimiento a las diversidades sexuales. El estudio de Julio Córdoba (2020) concluye que el sorpresivo 9 % obtenido por el pastor evangélico Chi Hyun Chung en 2019 migró, en 2020, en aproximadamente 7 % a la candidatura del MAS-IPSP. Es probable que este giro se deba a la importante influencia evangélica en el mundo andino y en las bases aymaras del MAS- IPSP.

No es casual la insistencia en el comportamiento electoral observado en las elecciones de 2020 en el presente texto. Lo ocurrido en ellas es una pauta sobre los retos planteados a los partidos políticos contendientes, en tanto oportunidad de sobrevivir y preservar su existencia formal, aunque carente o mínima vida orgánica en periodos no electorales. Su análisis proporciona elementos para entender las características, dificultades y capacidades con las que los partidos de este bloque actuarán en futuros desafíos electorales.

Brockmann (2021, p. 31) señala los siguientes aspectos a propósito de caracterizar la dinámica política observada entre 2019 y 2020 en este conjunto de partidos. En primer lugar, destaca que el tablero electoral presentó fenómenos llamativos, como el trasvase y el juego de intercambio de siglas y candidatos del bloque “anti MAS” en tan breve tiempo. Este comportamiento sería:

> […] reflejo de la falta de consistencia política e institucional en la mayoría de estas organizaciones políticas. Esta fragmentación daba cuenta de la debilidad, falta de arraigo y escasa militancia de un conjunto de siglas vacías activadas para fines únicamente electorales.

En segundo lugar, alude a los arreglos con liderazgos “presidenciables” o aspirantes a serlo, entre ellos *outsiders* como Camacho y Chi Hyun Chung, carentes de partidos y sin militancia previa. Los estrategas del bloque opositor partían de la premisa de que las candidaturas no partidarias eran la mejor carta para convencer a un electorado “anti MAS”, desconfiado y hostil a la institucionalidad política partidaria.

No es casual la insistencia en el comportamiento electoral observado en las elecciones de 2020 en el presente texto. Lo ocurrido en ellas es una pauta sobre los retos planteados a los partidos políticos contendientes, en tanto oportunidad de sobrevivir y preservar su existencia formal, aunque carente o mínima vida orgánica en periodos no electorales.

En un tercer punto, se refiere a algunos indicadores que confirmarían las limitaciones organizativas, carencias materiales y dificultades que enfrentarían los partidos políticos del bloque de oposición al MAS-IPSP desde 2019 hasta la fecha. El primero se asociaría a la poca consistencia y fidelización de la adhesión de su militancia y del compromiso efectivo con sus respectivos partidos; Zegada (2017) plantea la necesidad de replantear la noción de militancia, cuyos rasgos serían diferentes a la militancia “heroica” o “retribuida”, en alusión al estudio de Pudal (2011), predominante en el pasado. Observa en el bloque “anti MAS” un perfil de militancia más “indiferente”, distinto en términos de adhesión al observado en el MAS-IPSP. Un segundo dato se asocia al elevado número de candidaturas inhabilitadas para acceder a la representación en la ALP en 2020, los partidos políticos con más observaciones e inhabilitaciones a sus listas de candidatos habrían sido FPV, PAN-BOL, ADN y la Alianza Libre 21, esta última sustentada por el MNR. Por último, otro indicador empíricamente comprobable se relacionaría con la imposibilidad de estas organizaciones y alianzas (incluida CC) de acreditar delegados del partido a los 5.368 recintos y mucho menos a las 34.157 mesas, especialmente en áreas rurales y ciudades intermedias, donde el MAS-IPSP hace varias elecciones tiene una presencia hegemónica y a veces hostil al activismo electoral de otras tiendas políticas.

Finalmente, hasta la fecha no se tiene información sobre la solicitud formal de creación y constitución como partido político por parte de las alianzas de CC y Creemos, esta última una agrupación ciudadana atrincherada en el departamento de Santa Cruz y que reaviva el sentimiento regionalista frente al centralismo gubernamental.

9 Chi Hyun Chung en 2019 postuló por el PDC, mientras que en 2020 fue candidato presidencial del FPV.

Los retos para las organizaciones políticas, especialmente para los partidos, no son menores. Deben fortalecerse en los términos establecidos por ley y hacer parte del pluralismo democrático, asegurar procesos de democratización interna genuinos y supervisados por un OEP imparcial.

### 3. Itinerario político electoral desafiante: primarias y algo más

A diferencia de otras organizaciones sociales, los partidos políticos tienen el propósito de competir en igualdad de condiciones en elecciones y acceder al poder legitimados por la voluntad popular mediante el sufragio. Se convierten no solo en instancias mediadoras que canalizan, agregan y representan a la sociedad, sino que tienen un rol en la dinámica interactiva con la democracia intercultural y sus distintos institutos participativos directos y comunitarios.

La Ley 1096 tiene como visión la consolidación de las organizaciones políticas, en particular de los partidos, como instancias con vida orgánica comprobable en tiempos electorales y no electorales. Por ahora, además de cumplir con los requisitos emanados de la norma, los partidos políticos tienen una agenda desafiante a la luz del calendario electoral tentativo expuesto en la tabla 2. Se prevé que la convocatoria a las primarias para elegir los binomios presidenciales sea en septiembre de 2024, "la hora de la verdad" al ponerse a prueba no solo la capacidad, coherencia y viabilidad de los partidos, alianzas o coaliciones habilitadas, sino también la independencia del OEP y la consistencia de la Ley de Organizaciones Políticas como reguladora de una realidad política, orgánica y funcional de los partidos y sus debilidades; pero modelada por una cultura política poco amiga del cumplimiento de leyes y normas en el país.

A propósito de ello, son varios los desafíos que se anticipan en el corto y mediano plazo. Mucha tinta corrió para analizar críticamente las primarias realizadas de manera forzada y sin binomios competitivos en enero de 2019. Producto de esta inédita experiencia no solo se plantean observaciones a la Ley de Organizaciones Políticas, por ser rígida y tener un enfoque en exceso regulatorio, sino también surgen interrogantes sobre la pertinencia y rigidez normativa de las primarias obligatorias, vinculantes y cerradas a la participación exclusiva de la militancia empadronada. Los criterios vinculantes aplicables a los binomios ganadores cierran el paso a realizar intercambio de presidenciales y vicepresidenciales al interior de un partido o coalición preelectoral. De hecho, la norma no permite que tras las primarias puedan realizarse reacomodos en la conformación de binomios inicialmente en competencia para tomar en cuenta el posicionamiento de sus candidatos en la preferencia electoral de la ciudadanía no militante.

A estas dificultades se suman otras relativas a los rasgos disfuncionales de los partidos políticos en Bolivia. Algunos estudios (Zegada *et al.*, 2021), (Zegada, 2022), (Diaz, 2017) se refieren a aspectos críticos y "crónicos" que caracterizan su dinámica orgánica y funcional, entre los cuales, empíricamente verificables, se enuncian los siguientes:

- La ausencia de democracia interna, acompañada de la dificultad de gestionar conflictos internos y disputas de poder sin desembocar en fracturas y disidencias definitivas.
- La brecha entre la norma, los estatutos y la realidad de la organización.
- El personalismo caudillista.
- El intercambio clientelar y prebendal exacerbado.
- El vaciamiento de militancia o mutación del perfil de la militancia tradicional fidelizada en el pasado, que afecta de modo particular al bloque social y político "anti MAS".
- La desigualdad en las condiciones de competencia en cuanto a acceso a recursos para financiar campañas.
- La pobre fiscalización del uso de recursos públicos por parte del partido predominante y otros que son parte de las coaliciones gobernantes a nivel subnacional.

Los procesos de institucionalización de las organizaciones políticas deben considerar estos aspectos con el fin de superarlos, con el apoyo del OEP comprometido con el fortalecimiento de estas organizaciones como parte sustancial del desarrollo democrático.

Para las primarias de 2025, los partidos y/o coaliciones a conformarse pondrán a prueba su capacidad de convocatoria para la participación de su militancia empadronada y proyectar organizaciones coherentes, sostenibles y electorados fidelizados. ¿Serán capaces de superar la volatilidad como un rasgo persistente en el comportamiento electoral de las coaliciones del bloque opositor?, ¿será que para septiembre de 2024 se supere

el síndrome de las siglas partidarias sin presidenciales y escasa militancia activa, y de los presidenciales *outsiders* y sin partido?, ¿cuál será la proyección de UN y Demócratas tras la derrota experimentada?, ¿podrá el MTS, y otras organizaciones que emergen de las entrañas del MAS-IPSP y del bloque popular que lo sustenta, interpelar a las bases fidelizadas del partido dominante?

Como partido con presencia nacional y en cuyo seno se experimentan tensiones diversas, ¿el MAS-IPSP podrá ablandar y flexibilizar el maniqueísmo que caracteriza al núcleo de poder del instrumento político?, ¿la disputa por el poder de presidenciales y facciones "arcistas" y "evistas" podrá resolverse institucionalmente mediante primarias transparentes y democráticas, en los términos establecidos en la Ley 1096?

Los retos para las organizaciones políticas, especialmente para los partidos, no son menores. Deben fortalecerse en los términos establecidos por ley y hacer parte del pluralismo democrático, asegurar procesos de democratización interna genuinos y supervisados por un OEP imparcial. Un reto gigantesco para el bloque opositor tiene que ver con la urgencia de revertir progresivamente el antipartidismo imperante en su base electoral volátil fundamentalmente urbana y que, contrariamente a la estructura y funcionamiento del MAS-IPSP, carece de la adhesión de organizaciones sociales sindicalmente disciplinadas.

No hay señales de que se atenúe la polarización política e intolerancia, ni se incrementen las capacidades internas de resolver las controversias mediante mecanismos establecidos por los propios estatutos partidarios y la ley. Es necesario preguntar si existen condiciones para sincerarse y enfrentar la realidad de partidos "aparentes", embrionarios o de la presencia de pulsiones hegemónicas que intentan debilitar, por todos los medios judiciales, los liderazgos opositores. ¿La brecha entre la norma y la realidad de las organizaciones políticas comenzará a cerrarse? Las respuestas a estas preguntas darán la pauta sobre el derrotero de la reforma partidaria en curso y la eventual reconfiguración, en el corto y mediano plazo, del campo político con actores políticos comprometidos con los principios de la democracia intercultural y el pluralismo democrático, y un OEP garante de los mismos.

## Referencias


Arequipa, M. (2020). "Polarización a la boliviana". CERES, *Polarización y conflicto: midiendo los riesgos de la violencia* (pp. 43-52). Serrano.

Brockmann, E. (2021). "Elecciones Generales 2020. El retorno del MAS, efectos y nuevas preguntas". *Andamios* (10), 29-38.

Brújula Digital (4 de noviembre de 2022). El 65% percibe que la polarización aumentó en Bolivia y surge pedido de un líder "que imponga orden". https://www.brujuladigital.net/politica/el-65-percibe-que-la-polarizacion-aumento-en-bolivia-y-surge-pedido-de-un-lider-que-imponga-orden

Córdoba, J. (2020). *Análisis de los resultados electorales 2020.* FES.

Deheza, P. (28 de diciembre de 2022). Rubén Costas fue reelegido como líder de Demócratas. *La Razón*. https://www.la-razon.com/santa-cruz/2022/12/28/ruben-costas-fue-reelegido-como-lider-de-democratas/

Diaz, M. (2017). *Perfil de género en las organizaciones políticas con representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.* OEP / IDEA Internacional.

Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Instituto Nacional de Estadística (INE)*. https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/

Órgano Electoral Plurinacional (2021). *Atlas electoral de Bolivia*. https://atlaselectoral.oep.org.bo/#/

Pudal, B. (2011). "Los enfoques teóricos y metodológicos de la militancia". *Revista de Sociología* (25), 17-25.

Romero, S. (2022). *El ciclo electoral boliviano 2020-2021: De la crisis de 2019 a los comicios de 2021.* FES.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos* (Segunda ed.). Alianza.

Zegada, M. T. (2017). "Las organizaciones políticas sin militancia, los nuevos derroteros de la democracia interna". *Andamios* (4), 9-16.

----- (2022). *Organizaciones políticas y democracia: una reforma imprescindible.* Grupo PRISMA.

Zegada, M. T.; Brockmann, E.; Guzmán, D.; Ojeda, A. (2021). *Disonancias en la representación política.* CERES / Plural editores.

## Fuentes jurídicas nacionales

Constitución Política del Estado [CPE]. 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley 026 de 2010. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 147NEC.

Ley 1096 de 2018. Ley de Organizaciones Políticas. 1 de septiembre de 2018. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 1095NEC.

**Erika Brockmann Quiroga**

Psicóloga, con estudios de posgrado en género y desarrollo, Magister en Ciencia Política (CIDES-UMSA). Parlamentaria (1997 y 2005). Desde el año 2006, retirada de la militancia partidaria. Docente universitaria itinerante, delegada de misiones de observación electoral (OEA), consultora de ONU Mujeres, IDEA. Columnista regular de medios de prensa escrita y articulista de revistas especializadas. Fue vocal del Tribunal Nacional de Ética Periodística, fundadora del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; es miembro del Consejo Consultivo Internacional de Global Americans.



# Agrupaciones ciudadanas,
## ¿una alternativa para la representación política?

María Teresa Zegada Claure

A finales del siglo XX, las dificultades de los partidos en la tarea de representar a la sociedad condujeron a un severo cuestionamiento por parte de la ciudadanía y a la incorporación de un conjunto de reformas en el sistema político. Primero, la aprobación de las diputaciones uninominales (en la reforma constitucional de 1994) con la finalidad de acercar el representante al representado; más adelante, la aprobación de la primera Ley de Partidos en 1999 y luego, producto de la crisis de representación y el ciclo de protestas de los primeros años de siglo XXI, se planteó la necesidad de romper el monopolio partidario y abrir el sistema hacia otros formatos organizativos para la competencia electoral, sobre todo en el ámbito local. En ese sentido, se incorporó a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de los pueblos indígenas en la legislación nacional, aplicable a territorios municipales, pues claramente los partidos no lograban recoger adecuadamente las demandas locales de más de 300 municipios urbanos y rurales que habían sido creados con la Ley de Participación Popular de 1995.

### 1. El andamiaje normativo de las agrupaciones ciudadanas

El año 2004 se discutió y promulgó la Ley 2771, denominada Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que entró en vigencia en las siguientes elecciones municipales del mismo año. De acuerdo a evaluaciones realizadas sobre esta primera experiencia, se pudo constatar una apertura a la participación, aunque con algunas deficiencias sobre todo en el área rural:

> Las nuevas organizaciones proliferaron en los municipios más poblados, que suelen ser también los más urbanizados y con abundancia de información. En los municipios con poca población, aunque la cantidad de firmas que se requería era mínima (entre 5 y 15 firmas) se crearon pocas organizaciones” (Romero, 2005).

La emergencia de agrupaciones ciudadanas tampoco enriqueció el debate político, afirma el autor, pues desde el inicio nacieron impulsadas por pequeños sectores organizados como juntas de vecinos, sindicatos agrarios, entre otros, y sus propuestas estaban enfocadas en los intereses de sus sectores. Esto fue aún más crítico después de una lectura de los resultados electorales, Romero especifica que, por ejemplo, 29 agrupaciones o pueblos indígenas no llegaron a reunir ni 100 votos. Según otro estudio (Zegada & Sánchez, 2014, pp. 107-108), a pesar de la presencia de agrupaciones ciudadanas, los partidos siguieron ocupando un lugar central en la preferencia de los electores, pues triunfaron en 250 municipios, lo que equivale al 76,5 % (en 39 con mayoría absoluta); las agrupaciones ciudadanas solo en 51 municipios, es decir, en el 15,6 % (en 12 con mayoría absoluta); y los pueblos indígenas apenas en 25 municipios, que representan el 7,7 % de los municipios del país (solo en cinco con mayoría absoluta).

Es interesante recordar esta experiencia porque la tendencia a una baja adscripción a estos formatos organizativos se mantuvo en el tiempo, sobre todo por la presencia del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) como partido predominante en el escenario electoral nacional y subnacional. No obstante, ante las deficiencias de los partidos opositores para cubrir espacios de representación en todo el territorio nacional,


GAM

las agrupaciones se constituyeron en vehículos para permitir la presencia de liderazgos alternativos al partido de gobierno, sobre todo en municipios de ciudad capital, ciudades intermedias y departamentos. Del mismo modo, algunos liderazgos disidentes del MAS-IPSP acudieron a acuerdos con agrupaciones ciudadanas locales para habilitar sus candidaturas y en muchos casos derrotaron al partido de gobierno en la votación, como los casos emblemáticos de Eva Copa en la Alcaldía de El Alto o Damián Condori en la Gobernación de Chuquisaca, entre muchos otros, respecto a las últimas elecciones celebradas en 2021.

Ahora bien, esta nueva forma jurídica de representación política fue constitucionalizada en el artículo 209 junto a los partidos políticos y las organizaciones de pueblos indígena originario campesinos "en igualdad de condiciones y de acuerdo con la Ley". Así, la Constitución Política del Estado (CPE) promulgada en 2009 ratificó el fin del monopolio partidista de la representación política y estableció tres formatos: partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC). El cambio constitucional, por supuesto, requería de una urgente adecuación de las leyes anteriores; sin embargo, esto recién ocurrió cuando se promulgó la Ley de Organizaciones Políticas el año 2018 (Ley 1096).

En esta nueva normativa se define a las agrupaciones ciudadanas de la siguiente manera:

> *Agrupaciones ciudadanas*. Son organizaciones políticas de alcance departamental o municipal, con estructura y carácter permanente, constituidas de forma voluntaria por militantes con base en un Estatuto Orgánico, una Declaración de Principios y una Plataforma Programática; cumpliendo los requisitos establecidos en la presente Ley para su reconocimiento. En el nivel regional podrán constituirse agrupaciones ciudadanas en el marco de la vigencia de una autonomía regional (Art. 5, b).

Como se puede ver, no hay una diferencia sustancial en el formato y funcionamiento exigidos entre partido político y agrupación ciudadana, salvo el alcance territorial. Resulta que para su conformación y funcionamiento tienen que cumplir exactamente los mismos requisitos exigidos para los partidos políticos y esa es una de las mayores deficiencias de la normativa, pues si bien permite la creación de organizaciones locales sin depender de los partidos nacionales, reproduce las mismas exigencias sin dejar un margen de flexibilidad para contemplar la diversidad de formas organizativas, culturas locales e intereses que existen a escala microsocial y que requieren ser representadas en el campo político electoral. Por tanto, no se cumple con el espíritu originario de la interculturalidad en la regulación sobre el ejercicio concreto del poder.

Respecto a la cantidad de militancia, para las agrupaciones ciudadanas rige el mismo criterio que para los partidos (un porcentaje mínimo del padrón electoral) departamental y regional, a nivel municipal este porcentaje varía de acuerdo a la cantidad de concejales. En un análisis previo (Zegada, 2021) se considera que esta disposición genera un criterio de desigualdad, pues mientras los partidos políticos habilitados a escala nacional no requieren requisito alguno a nivel subnacional para presentar candidaturas, las agrupaciones ciudadanas necesitan comprobar que tienen militantes en determinado departamento, región o municipio. A eso se debe, por ejemplo, la proliferación de "préstamos" de siglas de partidos —hecho que se produce frecuentemente— y la presencia de éstos en lugares donde, en muchos casos, carecen totalmente de militancia y buscan acuerdos con líderes locales como "invitados". Del mismo modo, respecto a la presentación de estatutos orgánicos se solicitan los mismos requisitos que para los partidos. Al respecto, con el fin de generar formatos más flexibles y adecuados a cada contexto local cultural y socialmente diverso, se podría considerar menores exigencias formales para las agrupaciones ciudadanas.

Se incorporó a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de los pueblos indígenas en la legislación nacional, aplicable a territorios municipales, pues claramente los partidos no lograban recoger adecuadamente las demandas locales de más de 300 municipios urbanos y rurales que habían sido creados con la Ley de Participación Popular de 1995.

Otro problema de la Ley de Organizaciones Políticas es que no se destina fondos de fortalecimiento público para las agrupaciones ciudadanas, pues se restringe este derecho a los partidos políticos de alcance nacional (Art. 73 y ss.), lo que constituye otra dificultad para su sostenimiento y el desarrollo de organizaciones más estables, que además puedan también generar procesos de formación ciudadana en etapas no electorales. En otras palabras, esta subvención indirecta solo para

elecciones generales (nacionales) deja por fuera a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinas, lo cual no es equitativo ni concurrente con los principios de equidad que alienta justamente el fortalecimiento público. Sin embargo, se aplica la fiscalización a todas las organizaciones políticas, en teoría existe una relación directa entre fortalecimiento público y fiscalización, y a pesar de no otorgar financiamiento a las agrupaciones ciudadanas, se aplica la fiscalización.

En síntesis, los desafíos que se pueden identificar en la actual Ley de Organizaciones Políticas respecto a las agrupaciones ciudadanas son los siguientes: la necesidad de clarificar la distinción entre partidos políticos y agrupaciones ciudadanas basadas en su razón de ser; establecer una mayor flexibilidad en la normativa para permitir la reinvención de formas alternativas de representación; evitar la excesiva burocratización de los trámites administrativos sin descuidar las tareas de fiscalización; extender el financiamiento público a las agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas; finalmente, debido a que las alianzas se convirtieron en una estrategia para facilitar o mejorar las condiciones de participación electoral, existe la necesidad de reglamentar mejor y con ciertas exigencias mínimas para evitar una excesiva instrumentalización de la política y la volatilidad de las alianzas desatendiendo principios y coherencia ideológica, y de esa manera también atenuar el peso del denominado “mercado de siglas” o franquicias electorales.

Con base en la Ley de Organizaciones Políticas (2018), la Ley Marco de Autonomías (2010) y los estatutos de algunas autonomías consolidadas, en el proceso realizado el 7 de marzo de 2021 se eligió a nueve gobernadores y 272 asambleístas, de los cuales 25 escaños corresponden a pueblos indígenas.

## 2. Las agrupaciones ciudadanas en la disputa político-electoral

El estudio se centrará en el comportamiento electoral de las agrupaciones ciudadanas en los últimos comicios de 2021, para analizar sus características actuales y tendencias. En primer lugar, resulta sugerente evaluar las incongruencias en los desempeños electorales de los principales partidos entre elecciones generales y subnacionales, porque evidentemente afectan al perfil y desempeño de las agrupaciones ciudadanas. Muy brevemente, y con fines ilustrativos, se debe recordar que si bien el voto obtenido por el partido de gobierno en 2021 respecto de la elección general de 2020 disminuyó de 55,11 % a 42,5 %, es decir, en un 12,6 % (alrededor de 900 mil votos), logró ganar en 240 de los 336 municipios de Bolivia, sobre todo aquellos de corte rural; por su parte, Comunidad Ciudadana, que ocupó un segundo lugar en los comicios generales de 2020, experimentó una caída abismal en gobernaciones y municipalidades en la siguiente elección. Finalmente, llama la atención la súbita aparición de partidos casi inexistentes a nivel nacional, como el Movimiento Tercer Sistema (MTS), que resultaron ganadores en varias gobernaciones y municipios, hecho claramente explicable por el “préstamo” de siglas o alianzas con líderes o agrupaciones locales.

Las elecciones subnacionales estuvieron marcadas por el escenario de polarización instalado en el país desde la crisis de 2019 entre las posiciones “MAS y anti MAS”; sin embargo, los territorios cuentan con una dinámica propia. Entre sus particularidades está la articulación de las fuerzas locales en torno a identidades, demandas y problemáticas concretas, y sobre todo el peso inusitado de personalidades del lugar portadoras de capitales sociales, simbólicos y políticos que trascienden a los partidos y a las improntas nacionales. Esto explica el éxito electoral de ciertas agrupaciones ciudadanas que sin trayectoria previa y siglas desconocidas resultan triunfadoras. Los liderazgos locales provienen, en algunos casos, de carreras políticas de larga data al interior de partidos o gobiernos, como Eva Copa, Ana Lucía Reis, Manfred Reyes Villa o Iván Arias; o se consideran *outsiders,* es decir, que provienen de fuera del mundo político como el actual gobernador del Beni, Alejandro Unzueta, entre muchos otros en los que el peso político está en la trayectoria del personaje y no en la organización.

Con base en la Ley de Organizaciones Políticas (2018), la Ley Marco de Autonomías y Desentralización "Andrés Ibáñez" (2010) y los estatutos de algunas autonomías consolidadas, en el proceso realizado el 7 de marzo de 2021 se eligió a nueve gobernadores y 272 asambleístas, de los cuales 25 escaños corresponden a pueblos indígenas. Además, siguiendo estatutos autonómicos propios se eligió a tres vicegobernadores en Santa Cruz, Tarija y Pando, así como a ocho subgobernadores y 19 corregidores en el Beni; mientras que a nivel municipal se eligió a 336 alcaldes y 2.008 concejales[1]. También se eligió al único gobierno regional reconocido y con estatutos aprobados en el Gran Chaco (conformado por tres municipios del departamento

1 De acuerdo al censo 2012, de los 340 municipios registrados en ese momento, 256 (casi el 75 %) contaban con menos de 20 mil habitantes, solo 84 municipios superaban ese tamaño poblacional, eso también explica la contundente victoria del MAS-IPSP en municipios rurales.

de Tarija), dicho gobierno consta de un ejecutivo regional, dos territoriales y seis asambleístas.

Para tal efecto se habilitó 121 postulaciones, entre organizaciones políticas y alianzas, y un total de 20.337 candidaturas, entre titulares y suplentes. Como partido político, el MAS-IPSP fue el único que se presentó en todos los departamentos y municipios del país; en 18 municipios de occidente se presentó sin competidor alguno (Modica & Ascarrunz, 2021). Por su parte, las organizaciones políticas opositoras tuvieron, como en anteriores elecciones, una presencia dispersa y, en general, mediante alianzas con agrupaciones ciudadanas locales o candidatos invitados.

En relación con los resultados a *nivel departamental*, el MAS-IPSP logró una ventaja significativa de entre el 20 % y 30 % en tres departamentos: Oruro, Potosí y Cochabamba, perdió en Santa Cruz y Beni, y entró a segundas vueltas en La Paz, Chuquisaca, Tarija y Pando, en las que resultó derrotado. Aquí el primer dato interesante es que en casi todos estos departamentos fueron agrupaciones ciudadanas las que le disputaron la votación. En La Paz la agrupación ciudadana Jallalla llevó como candidato a gobernador al hijo de Felipe Quispe, el Mallku, Santos Quispe. Lo mismo sucedió en el caso de Tarija con el triunfo en segunda vuelta de Oscar Montes, exlíder cívico y con larga trayectoria política municipal (fue Alcalde durante tres gestiones consecutivas, líder de la agrupación ciudadana Unidos para Renovar - UNIR), que en esta ocasión encabezó la alianza Unidos por Tarija. En Pando, el MAS-IPSP fue derrotado por otro partido opositor y un cuarto departamento sometido a segunda vuelta electoral fue Chuquisaca, donde ganó en primera y segunda vuelta la agrupación ciudadana Chuquisaca Somos Todos con un candidato opositor al MAS-IPSP, antes vinculado a esa organización política, Damián Condori. Finalmente, en los departamentos de Santa Cruz y Beni ganó la oposición al MAS-IPSP, en un caso se impuso la alianza Creemos, con Luis Fernando Camacho, y en Beni el candidato *outsider* Alejandro Unzueta, con el partido MTS, con una considerable distancia. Ambas siglas políticas se distanciaron de la forma partidaria tradicional y salieron victoriosas, en un caso debido al liderazgo cívico de Camacho; y en el otro por la candidatura de un líder de la sociedad civil que logró popularidad en su actuación como médico durante la pandemia del Covid-19, repartiendo 30 mil kits de medicamentos y atendiendo personalmente a los enfermos, en una ocasión señaló: "Dios me convirtió en un instrumento de sanación".

*A nivel municipal*, el MAS-IPSP fue el único partido que presentó candidatos en todos los municipios del país, mientras las oposiciones, si bien lograron ganar en importantes ciudades, se encontraban dispersas y en general participaron mediante acuerdos con candidatos invitados o con agrupaciones ciudadanas locales.

En la tabla 1 se observa los partidos y agrupaciones ciudadanas ganadoras por primeros lugares en los municipios más importantes de Bolivia. Como se puede advertir, en La Paz, El Alto, Cochabamba, Potosí y Tarija triunfan agrupaciones ciudadanas con candidatos que en muchos casos provienen del mundo de la política como Iván Arias, Manfred Reyes Villa, Johnny Torres, Oscar Montes o la propia Eva Copa, que buscaron agrupaciones ciudadanas como vehículos electorales; mientras los partidos ganaron las alcaldías de Sucre y Oruro (MAS-IPSP), Santa Cruz de la Sierra (Unidad Cívica Solidaridad - UCS), Trinidad y Cobija (MTS). A pesar de esos triunfos partidarios, como se puede observar, existe una importante presencia de agrupaciones ciudadanas en segundos y terceros lugares.

Se puede afirmar, sin temor a equivocaciones, que los casos más relevantes de victorias electorales se deben a los perfiles de los líderes/candidatos, ya sea como "invitados" de los partidos o liderando agrupaciones ciudadanas creadas para ese fin.

## 3. Identidad política difusa, ausencia de militancia e inestabilidad

El mundo de las agrupaciones ciudadanas es volátil, amplio y diverso. Se examinará algunas de ellas para profundizar en el análisis de las características predominantes. Al menos existen dos formas de articulación política en las denominadas agrupaciones ciudadanas: las de carácter *permanente*, que son las menos y cuentan con varios años de funcionamiento, a pesar de que varias veces cambiaron de candidatos, composición de las alianzas e incluso denominaciones. Su persistencia en la política electoral se debe en gran medida a que acceden a espacios de poder. En segundo lugar, aquellas *coyunturales* que se crean específicamente para participar en determinados eventos electorales, generalmente alrededor de candidaturas locales alianzas y que, si no logran resultados, inmediatamente se diluyen.

Actualmente se encuentran registradas 145 agrupaciones ciudadanas u organizaciones políticas "de alcance departamental" (frente a 11 partidos políticos a nivel nacional) y están repartidas del siguiente modo en los departamentos: La Paz con 34; Santa Cruz con 32; Chuquisaca, Tarija y Cochabamba con 15; Oruro con 14 y los departamentos que tienen menos agrupaciones ciudadanas son Potosí con ocho, Beni y Pando con seis[2].

2 Datos obtenidos de la página web del OEP, consultada el 29 de enero de 2023.

**Tabla 1**
**Ganadores en primer, segundo y tercer lugar en los municipios más importantes de Bolivia (Elecciones Subnacionales 2021)**

| Ciudad | Primer lugar | Porcentaje | Segundo lugar | Porcentaje | Tercer lugar | Porcentaje | Válidos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sucre | MAS-IPSP | 33,26 % | R-2025 | 33,09 % | C-A | 10,89 % | 172.886 |
| La Paz | PBCSP | 49,52 % | MAS-IPSP | 37,82 % | JALLALA LP | 5,60 % | 532.083 |
| El Alto | JALLALA LP | 68,70 % | MAS-IPSP | 19,14 % | UN | 2,06 % | 591.999 |
| Cochabamba | SUMATE | 55,63 % | MAS-IPSP | 29,69 % | MTS | 8,50 % | 432.793 |
| Oruro | MAS-IPSP | 29,53 % | UN SOL PARA ORURO | 28,25 % | PDC | 11,20 % | 177.431 |
| Potosí | MCP | 37,46 % | AS | 30,66 % | MAS | 11,16 % | 114.301 |
| Tarija | UNIDOS POR TARIJA | 53,68 % | MAS-IPSP | 25,36 % | COMUNIDAD DE TODOS | 9,17 % | 140.295 |
| Santa Cruz | UCS | 35,41 % | C-A | 34,72 % | MAS-IPSP | 16,53 % | 899.115 |
| Trinidad | MTS | 28,48 % | TODOS | 22,98 % | MAS-IPSP | 19,48 % | 67.115 |
| Cobija | MTS | 44,64 % | MAS-IPSP | 31,70 % | CID | 15,39 % | 28.425 |

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del OEP.

Entre ellas, en cada departamento son dos o tres las que concentran la mayoría de los votos y que alcanzaron cargos ejecutivos tanto en gobernaciones como en municipios (en tres de los nueve departamentos y en cinco de las 10 ciudades más importantes de Bolivia; en las otras se impusieron partidos como el MAS-IPSP, UCS, la alianza Creemos o el MTS).

En realidad, las agrupaciones ciudadanas reproducen los viejos hábitos organizacionales de los partidos políticos; por ejemplo, sus estructuras se organizan alrededor de una coalición dominante que descansa en una élite alrededor del líder principal, que es la que toma las decisiones e impone al resto de la organización; no se debe olvidar que hay una mayor dependencia en términos de sobrevivencia respecto del líder/candidato. Sus entornos monopolizan los capitales políticos, económicos y simbólicos y los recursos de poder, tanto dentro como fuera de dichas organizaciones. Del mismo modo, están ausentes mecanismos democráticos de selección de candidaturas y toma de decisiones. Por tanto, como se dijo al principio, no solo reproducen legalmente las figuras jurídicas de los partidos nacionales como establece la Ley de Organizaciones Políticas, sino que también son su reflejo organizativo y funcional a nivel mezo y micropolítico.

En términos ideológicos, si bien en cierto modo se adscriben al mapa general nacional, que al momento se encuentra fuertemente polarizado en dos tendencias políticas: “MAS-anti MAS”; las agrupaciones ciudadanas tienen agendas propias relacionadas con el desarrollo local, y las necesidades y anhelos de sus electorados.

Del mismo modo, las alianzas y estrategias electorales son funcionales al ámbito nacional; pero también responden a necesidades locales. Las negociaciones se producen entre cúpulas políticas mediadas por dos lógicas instaladas: la distribución de cuotas y la captación de electores, por tanto, suelen realizar acuerdos con el campo multiorganizacional, como los gremios, sindicatos, juntas de vecinos y otros, así como invitar a candidatos populares previamente conocidos por la población. En este contexto, la agrupación ciudadana se hace acreedora a una diversidad de demandas sociales que después se ve obligada a cumplir para mantener su legitimidad.

La dinámica y dificultades que enfrentan las agrupaciones ciudadanas son más o menos parecidas a las de los partidos nacionales. Su relación con la sociedad se activa solamente en etapas electorales, tienen dificultades económicas para operar, sienten la presión del Tribunal Supremo Electoral en cuanto a tareas de rendición de cuentas, carecen de militancia estable, no tienen procesos de formación interna, entre los principales.

A continuación se pondrá atención en algunos casos para comprender más de cerca las características de las agrupaciones ciudadanas y, sobre todo, el vínculo con la ciudadanía en los momentos electorales fuertemente mediados por la presencia de los liderazgos personalistas.

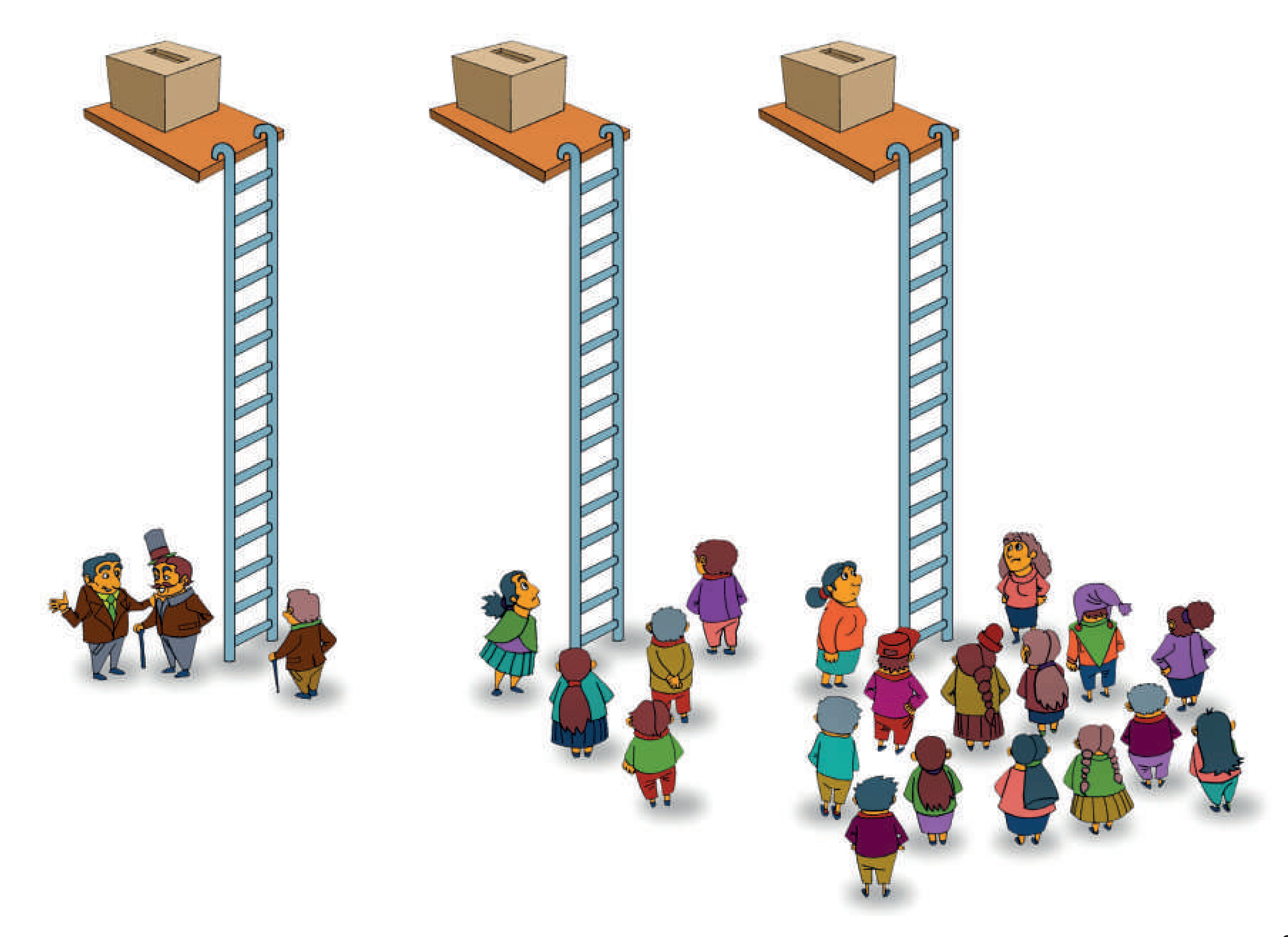
Una de las agrupaciones ciudadanas con mayor representatividad en Tarija es la denominada Camino al Cambio, que se conformó primero como frente político para las elecciones de prefectos de 2005. Las

organizaciones que participaron en su conformación fueron el MNR, el FRI y sectores independientes locales bajo el liderazgo de Adrián Oliva. Más adelante asumió la forma de agrupación ciudadana y desde entonces se recrea en cada periodo electoral modificando levemente su composición, denominación y candidaturas. Las alianzas que la sostienen son grupos políticos departamentales y municipales, así como sectores gremiales como el transporte o, en su caso, comunidades campesinas que se alían por intereses concretos.

En el mismo departamento, algo parecido sucede con la agrupación ciudadana UNIR, liderada por Oscar Montes. Ambas terminaron aliadas para las elecciones de 2021 en Unidos por Tarija y lograron consolidar el triunfo de Oscar Montes para la Gobernación y Johnny Torres para la Alcaldía. Su identidad ideológica es opuesta al MAS-IPSP; no obstante, su fortaleza está en su cercanía a la población. Los programas de gobierno están enfocados en las necesidades locales y regionales: proyectos agropecuarios, terminales bimodales, centros de salud, servicios básicos, entre las principales. La frase que enarboló el candidato a la Alcaldía fue “Tarija productiva, competitiva, emergente e innovadora”.

En el caso de La Paz resulta llamativo el triunfo de la agrupación ciudadana Jallalla, tanto en la Alcaldía del El Alto como en la Gobernación del departamento, esto se debe en realidad a la capacidad de los candidatos. Por una parte Eva Copa, que había acumulado un alto capital político y simbólico en las filas del MAS-IPSP como parlamentaria y previamente como dirigente universitaria de El Alto, y destacó como senadora desde el conflicto de 2019. Producto de desacuerdos con el MAS-IPSP, decidió optar por una candidatura independiente para la Alcaldía, en consecuencia selló una alianza con la agrupación ciudadana Jallalla. El triunfo electoral sin duda se debe a la presencia de Copa. Jallalla también acompañó la candidatura de Santos Quispe —hijo del histórico líder sindical campesino Felipe Quispe (el Mallku)— que ganó en segunda vuelta la Gobernación de La Paz.

El formato electoral típico de las agrupaciones ciudadanas, como se vio, gira alrededor de candidatos invitados con trayectoria política o gremial previa. Es el caso también de Iván Arias, con amplio recorrido político en gobiernos anteriores, carrera de municipalista y líder de opinión, que creó con otros sectores la agrupación ciudadana Por el Bien Común - Somos Pueblo. Una de las peculiaridades de Arias (conocido como el Negro) fue su originalidad durante la campaña electoral, provisto de muñecos y trajes de superhéroes, cómics, autos de juguete y chocolates denominados “besos de negro”, bajo el lema “el Negro lo sabe”, planteó un acercamiento humano a los electores, y propuso la reconciliación en una ciudad golpeada por los conflictos y las heridas políticas y sociales. Ideológicamente opositor al partido



de gobierno, destacó los valores de la democracia y la libertad, y propuso un programa de desarrollo para La Paz rescatando los logros de alcaldes anteriores con su propuesta "La Paz en paz y moderna" y "recuperar el orgullo paceño".

Algo parecido sucedió en Cochabamba con la figura del exalcalde y político de trayectoria local y nacional Manfred Reyes Villa, en torno al cual se articuló la alianza Súmate. Reyes Villa es un personaje históricamente ligado a un partido conservador como Acción Democrática Nacionalista (ADN) y fundador del partido Nueva Fuerza Republicana (NFR); sin embargo, el mayor peso de su liderazgo de situación no está en esa carrera política, sino fundamentalmente en el legado de sus anteriores exitosas gestiones como Alcalde durante la década de los 90. Reyes Villa presentó un ambicioso programa de gobierno con más de 150 proyectos y preveía atender a todos los sectores sociales, en particular a la zona sur debido a las necesidades no atendidas de este populoso sector. Planteó la recuperación y revitalización integral del río Rocha y el río Tamborada; la implementación de un palacio de convenciones municipal; circuitos ecoturísticos; la construcción de la nueva terminal de transporte, entre otras. Reyes Villa consiguió una holgada victoria.

Finalmente, otros ejemplos de candidaturas con trayectoria política previa fueron el caso de Jhonny Lally, quien fue un notable presidente del Comité Cívico de Potosí (Comcipo), que lideró un largo paro de alrededor de un mes en 2015 contra el gobierno de Morales. Se presentó como candidato a la Alcaldía junto a la agrupación ciudadana Movimiento Cívico Popular por la Justicia y la Libertad; por último, el caso de Damián Condori para la Gobernación de Chuquisaca, que fue un reconocido dirigente campesino y militante del MAS-IPSP, partido del cual se distanció hace algunos años y en 2021 se presentó como alternativa política con un programa enfocado en la salud, la educación y el deporte, el turismo, la cultura, producción agropecuaria, medio ambiente y reactivación de la economía, de tal forma que superó en segunda vuelta al candidato del MAS-IPSP.

Como se puede constatar, los líderes locales, acompañados de programas orientados a las expectativas de los electores, son la clave para comprender el desempeño electoral en los comicios subnacionales; aunque no deja de tener importancia el trasfondo ideológico con relación a las improntas nacionales de polarización e identidad política.

Asimismo, se verifica que las agrupaciones ciudadanas proponen planes generales, que a la vez se repiten en otras propuestas programáticas, pues responden a los anhelos y frustraciones de la población, muchos de ellos inclusive difíciles de cumplir; pero con una gran capacidad de interpelación. De igual manera, se puede ver que las agrupaciones ciudadanas reproducen relaciones clientelares con las organizaciones sociales locales mediadas por sus intereses. Finalmente, repiten lógicas y formatos partidarios tanto en la conformación como en su funcionamiento, fuertemente ceñidas a una cultura política personalista, elitista y clientelar.

> Las agrupaciones ciudadanas son formatos volátiles e inestables, y no han logrado convertirse en referentes de la política; en general, solo se activan para participar en elecciones o para acompañar la gestión de autoridades electas, luego se diluyen o desactivan. En términos de organización y funcionamiento, reproducen las viejas y cuestionadas prácticas de los partidos.

### 4. Las agrupaciones ciudadanas en el marco de la interculturalidad

Los principales elementos incorporados en el andamiaje institucional de la democracia intercultural están referidos básicamente a dos aspectos: la paridad y la inclusión de la matriz indígena originario campesina en el ejercicio de la política, junto con el diálogo horizontal y la posibilidad de instaurar lógicas de complementariedad entre los distintos formatos existentes de democracia en Bolivia.

Respecto al primer punto, se puede observar que un aspecto relevante en los contextos locales en los que operan las agrupaciones ciudadanas es la administración de la equivalencia y alternancia en la confección de las listas de candidatos y candidatas. Este requisito se cumplió a cabalidad en las elecciones de 2021. En general, de 2.867 postulaciones a asambleístas departamentales, 1.432 (49,9 %) eran mujeres y 1.449 (50,1 %) hombres; en tanto que para las concejalías municipales de 15.086 postulantes, 7.794 (51 %) eran mujeres y 7.292 (49 %) hombres. Una vez realizados los comicios, accedió a instancias legislativas en los distintos niveles de gobierno subnacional un 47,7 % de mujeres y un 52,3 % de hombres, según datos de la Coordinadora de la Mujer (ANF, 2020).

El desequilibrio se produce en los cargos ejecutivos, pues según la misma fuente, de 2.004 candidaturas a cargos ejecutivos departamentales, regionales o

municipales, 1.687 fueron hombres y 317 mujeres, es decir, solo un 16 % de candidatas mujeres. Una lectura por niveles de gobierno muestra que se presentaron solo siete mujeres entre 84 candidaturas a Gobernador y 249 candidatas a Alcalde de un total de 1.733, vale decir el 14 %. En cargos de menor rango se incrementó la participación femenina, pues un 45 % de candidatas a vicegobernadoras son mujeres (10 de las 22 candidaturas presentadas en Santa Cruz, Tarija y Pando) y 36 % son candidatas a corregidoras en el Beni (36 mujeres entre las 101 candidaturas registradas en este departamento) (ANF, 2020). Estos desequilibrios, como se puede ver, se producen desde la fase de postulación, es decir, a partir de la ausencia de mujeres invitadas o dispuestas a participar y más adelante se agudiza la distancia con la votación.

Respecto a la representación de los pueblos indígenas, paradójicamente, la Ley de Organizaciones Políticas significa un retroceso pues limita la participación de las NPIOC al ámbito subnacional, impidiendo su participación en elecciones nacionales (salvo los siete escaños asignados por la CPE). De la misma manera, impone una serie de requisitos para la inscripción y habilitación de las NPIOC, como estatutos, programas etc., lo que contradice las disposiciones constitucionales de autodeterminación.

No obstante, la innovación cualitativa más importante se produjo poco antes de los comicios del 7 de marzo, pues por primera vez se eligió a los candidatos de las comunidades indígena originario campesinas aplicando procedimientos propios, de acuerdo con el Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas N° 043/200. Dicho Reglamento habilitó a las organizaciones de las NPIOC a postular sus candidaturas por las circunscripciones especiales, sin intermediación de organizaciones políticas. De esta manera se eligió a 25 autoridades repartidas en ocho departamentos (excepto Potosí), tres regionales en el Chaco y, "como informa el vocal del Tribunal Supremo Electoral (TSE) Francisco Vargas, cuatro concejales municipales; un total de 32 escaños" (Bustillos, 2023).

Estos procesos fueron supervisados por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde), como determina el numeral II del artículo 211 de la CPE, y el artículo 92 de la Ley 026 del Régimen Electoral. El proceso de selección de autoridades indígenas por usos y costumbres duró alrededor de cinco meses (entre noviembre de 2020 y abril de 2021), en 2010 se había elegido a 23 asambleístas departamentales y en 2015 esta cantidad subió a 25. Los mecanismos privilegiados fueron asambleas o cabildos, rotación de territorios y las filas.

Respecto a las agrupaciones ciudadanas en particular, se puede concluir que debido a su estrecha vinculación con las realidades locales y en correspondencia con las características de cada territorio, en ocasiones se incorporan candidatos y agendas relacionadas con los pueblos indígenas, aunque sus organizaciones se solapan con las agrupaciones y no hay claridad sobre la capacidad representativa y el apoyo ciudadano.

## 5. A manera de cierre

Hace casi dos décadas, las agrupaciones ciudadanas fueron concebidas como un formato alternativo y a la vez complementario a los partidos políticos. No obstante, en estos años de ejercicio político electoral no lograron consolidar una identidad organizativa propia que cumpla ese cometido. Por una parte, debido a las limitaciones que les impuso la propia legislación nacional; y por otra, porque se convirtieron en simples vehículos electorales, tanto para llevar candidaturas de corte personalista, como para viabilizar acuerdos con los partidos políticos o con las organizaciones sociales locales.

Lo cierto es que las agrupaciones ciudadanas son formatos volátiles e inestables, y no han logrado convertirse en referentes de la política; en general, solo se activan para participar en elecciones o para acompañar la gestión de autoridades electas, luego se diluyen o desactivan. En términos de organización y funcionamiento, reproducen las viejas y cuestionadas prácticas de los partidos.

Por otra parte, como se ve en el presente artículo, si bien la política nacional influye en las posiciones ideológicas que asumen las agrupaciones ciudadanas, responden de manera predominante a las improntas de la política local marcada por los liderazgos de situación, las alianzas coyunturales con partidos políticos, las demandas de la población (obras, infraestructura, servicios y otros), y finalmente los acuerdos clientelares con organizaciones de base e intereses corporativos, poniendo en situación de riesgo la autonomía de la representación política.

Las preguntas que hoy rondan alrededor de las agrupaciones ciudadanas no llegan a cuestionar los problemas de fondo, referidos a la profundización de la democracia intercultural y a mejorar la calidad representativa de la política; porque en los hechos, además de descentralizar la política y acercarla, en cierto modo, a las demandas de los electores, la presencia de las agrupaciones ciudadanas no constituye un avance sustantivo hacia la renovación y ampliación del sistema de representación política.

## Referencias

ANF. (31 de diciembre de 2020). *Agencia de Noticias Fides*. https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/subnacionales-de-2004-candidatos-para-cargos-ejecutivos-en-bolivia-el-16-son-mujeres--407627

Bustillos, I. (10 de marzo de 2023). *La Razón*. https://www.la-razon.com/politico/2021/03/10/presencia-indigena-el-7-de-marzo/

Modica, L., & Ascarrunz, J. (2021). *Bolivia. Elecciones Subnacionales 2021 (Elecciones de Autoridades Departamentales, Regionales y Municipales).* Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM, OEA.

Romero, S. (2005). *En la bifurcación del camino.* Corte Nacional Electoral.

Zegada, M. T. (2021). *Ficha parlamentaria N° 1: Ley de Organizaciones Políticas 1096.* Fundación Prisma.

Zegada, M. T., & Sánchez, A. (2014). *Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para una democracia intercultural.* Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático - Tribunal Supremo Electoral.

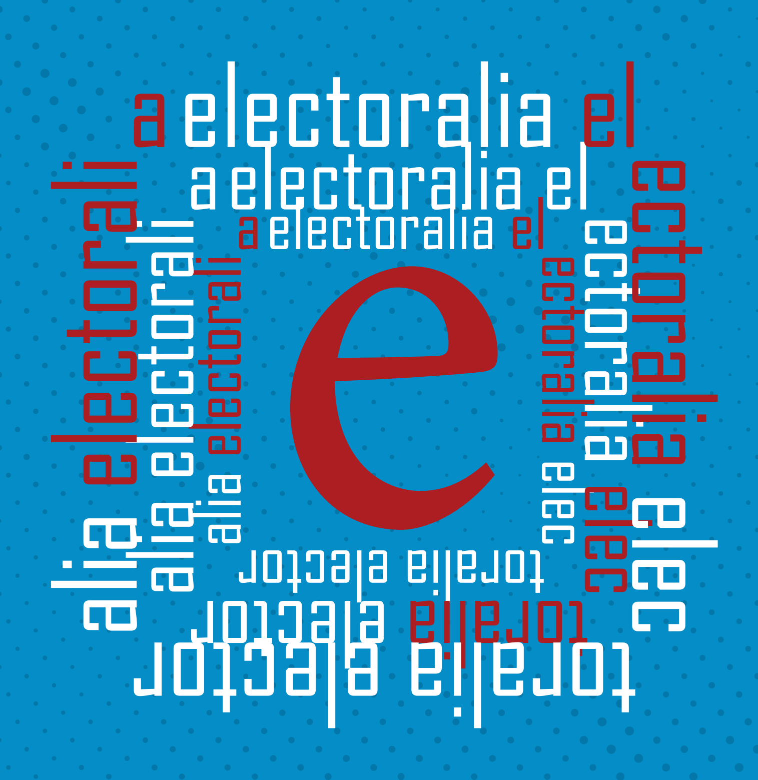
## Fuentes jurídicas nacionales

Constitución Política del Estado [CPE]. 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley 1096 de 2018. Ley de Organizaciones Políticas. 1 de septiembre de 2018. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 1095NEC.

## María Teresa Zegada Claure

Socióloga con Maestría en Ciencia Política (CESU-UMSS). Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (Prospal) en la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (U-Arcis, Chile). Investigadora del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Docente en cursos de pregrado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), en la Carrera de Comunicación de la Universidad Católica Boliviana (UCB), en la Universidad Privada Boliviana y en el Cides-UMSA. Diversos libros y artículos sobre política, democracia, movimientos sociales, partidos y conflictos en revistas y libros especializados.



a electoralia el
a electoralia el
a electoralia el
e


ESCAÑO
CPE

# Escaños indígenas y derechos políticos de las NPIOC

## Análisis del caso de los ayllus de la Marka Payaqullu en el Concejo Municipal de San Lucas[1]

Francisco Vargas Camacho / Karen Pomier Fernández

### Introducción

Desde 2009, la participación política de los pueblos indígenas en los órganos deliberantes del Estado, como sujetos poseedores de derechos colectivos, se hace efectiva a través de mecanismos de las democracias representativa y comunitaria. Mediante la democracia representativa, en los últimos tres procesos de Elecciones Departamentales, Regionales y Municipales (2010, 2015 y 2021), las organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) optaron por habilitar candidaturas para que participen en las contiendas electorales por tres vías: a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y mediante sus propias organizaciones indígenas. En ejercicio de sus normas y procedimientos propios, las NPIOC eligen, designan o nominan a sus representantes para los escaños indígenas en el ámbito departamental, regional y municipal, reservados según estatutos autonómicos y cartas orgánicas.

En el caso de las asambleas departamentales, la reservación de estos escaños está establecida en el artículo 278 parágrafo I de la Constitución Política del Estado (CPE) y para los concejos municipales, en el artículo 284, parágrafo II.

Este derecho político constitucional adquirido por las NPIOC generó controversia en diferentes departamentos y municipios del país. Uno de ellos, objeto de este ensayo, fue el caso del séptimo escaño del Concejo Municipal de San Lucas, reclamado por el ayllu Marka Payaqullu y la organización política del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), hecho suscitado en el marco del proceso de Elecciones Departamentales, Regionales y Municipales 2021.

Esta controversia se visibilizó cuando autoridades y representantes de la Marka Payaqullu solicitaron al Tribunal Supremo Electoral (TSE) representación en el Concejo Municipal de San Lucas, debido a la ausencia de una ley municipal que determine la cantidad de escaños indígenas, así como se establece en la Carta Orgánica Municipal de dicho municipio. Este caso incidió en que el TSE aplique pautas constitucionalizadas de interpretación de derechos, las cuales se identifican y describen en el presente artículo.

Las pautas constitucionalizadas de interpretación de derechos insertas en la Constitución boliviana son criterios destinados a evitar arbitrariedades y excesos de todo intérprete de derechos. Estas pautas se encuentran contenidas en los siguientes artículos: 410 (Bloque de Constitucionalidad), 13.I (Principios de progresividad, prohibición de regresividad, interpretación evolutiva e interdependencia de los derechos), 13.II (cláusula abierta o democrática de derechos), 13.III (igualdad jerárquica de derechos), 13.IV (interpretación conforme a los pactos y ejercicio del control de convencionalidad), 14.II (cláusula de la igualdad material y prohibición de discriminación) y 256 (principio de favorabilidad y aplicación preferente de derechos)[2].

1 Los autores agradecen a la reconocida constitucionalista boliviana Patricia Serrudo Santelices por el tiempo dedicado a la revisión del presente artículo.

2 Las pautas constitucionalizadas de interpretación refuerzan el carácter garantizado de las constituciones contemporáneas, propio del nuevo constitucionalismo latinoamericano, al incorporar al sistema de garantías de un orden constitucional, además de las garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales, cláusulas de interpretación constitucional que contienen las directrices para la interpretación de la Constitución, como las referidas a los criterios de favorabilidad, progresividad y especialidad, que rigen en la interpretación de los derechos fundamentales previstos en ella. Véase Serrudo (2018) y Attard (s/f). Sobre las Constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano, véase Martínez y Viciano (2011).

## 1. Derecho a la participación política de las NPIOC (escaños indígenas)

Con referencia al derecho a la participación política de los pueblos indígenas, la CPE reconoce lo siguiente:

> 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral […].
>
> 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (Art. 26, II, 3 y 4).

Asimismo, en el acápite destinado exclusivamente a los derechos de las NPIOC, se reconoce los derechos colectivos de estas naciones y pueblos vinculados a la "libre determinación (…)" (Art. 30. II, 4), al "ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión" (Art. 30. II, 14) y a la participación en los órganos e instituciones del Estado (Art. 30. II, 18). Estos derechos constitucionales refuerzan el rumbo que asume el Estado desde 2009, cuando adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria (Art. 11, I), basada en la complementariedad, igualdad y dignidad de las culturas.

Por tanto, la CPE establece los lineamientos necesarios para la reservación de escaños en los diferentes niveles de Estado y el reconocimiento del ejercicio de la democracia comunitaria, que se hace efectiva por medio de las normas y procedimientos propios de las NPIOC.

Con referencia a los escaños indígenas departamentales, regionales y municipales, como se describió en líneas previas, la CPE determina:

> La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos. (Art. 278, I)
>
> En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal. (Art. 284, II)

### 1.1. Caso escaño indígena en el municipio de San Lucas (Chuquisaca)

El 25 de noviembre de 2018, mediante referendo[3], fue aprobada la Carta Orgánica del Gobierno Autónomo Municipal (GAM) de San Lucas del departamento de Chuquisaca, que respecto a la representación política de las NPIOC señala lo siguiente:

> Artículo 15. Las autoridades de los dos Órganos del Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas (Alcalde y Concejales) serán elegidas democráticamente de listas separadas, vía sufragio universal y por normas y procedimientos propios cuando corresponda.
>
> Artículo 22. Órgano de Gobierno Legislativo, Deliberativo y Fiscalizador
>
> II. La ley del Gobierno Central definirá la representación poblacional de concejales y concejalas por circunscripción municipal.
>
> III. Los pueblos indígena originario campesinos que no constituyan una Autonomía Indígena Originaria Campesina podrán elegir sus representantes ante el H. Concejo Municipal de forma directa, por normas y procedimientos propios cuando corresponda, respetando los principios de democracia y sistema de gobierno señalados en la Constitución Política del Estado, se les reconoce los mismos derechos y obligaciones reconocidos a las Concejalas y Concejales elegidos mediante sufragio universal.
>
> Artículo 119. Institutos de la Democracia Municipal
>
> I. El Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas, en la operación de la democracia intercultural, reconoce los siguientes institutos de democracia municipal: […]
>
> > 3. La elección, designación o nominación de representantes por procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en el marco de la democracia comunitaria.

3 Resolución TSE-RSP-ADM N° 402/2018 – Convocatoria a Referendo de la Carta Orgánica Municipal de San Lucas y Resolución TSE-RSP-ADM N° 405/2018 – Aprobación del Calendario Electoral.

II. Los institutos de la democracia municipal serán sujetos a Ley Municipal del régimen electoral y se adecuarán a la Ley del Régimen Electoral, en base a lo dispuesto para el nivel municipal y lo señalado en esta Carta Orgánica.

III. El Gobierno Municipal de San Lucas reconoce a toda forma de organización social, y a sus representantes elegidos en (*sic*) sus propios procedimientos.

Como se advierte, la Carta Orgánica del GAM de San Lucas reconoce la representación de las NPIOC, elegida por normas y procedimientos propios en el marco de la democracia comunitaria, constituyéndose en competencia de esta instancia regular la participación de la representación de las NPIOC en el Concejo Municipal a través de una Ley Municipal que debe enmarcarse en la Ley del Régimen Electoral (Ley 026) y la Carta Orgánica Municipal.

Ante la omisión de un pronunciamiento expreso por parte del Concejo Municipal de San Lucas sobre la emisión de una norma municipal que regule la participación de la representación de las NPIOC en el Concejo Municipal, en fecha 5 de marzo de 2021 las autoridades de los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas solicitaron al TSE, mediante memorial, la reservación de un escaño.

### 1.1.1. Sobre la solicitud de la Marka Payaqullu

La Marka Payaqullu está conformada por los ayllus Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque. El 14 de noviembre de 2020, las máximas autoridades y representantes de los ayllus Jatun Kellaja y Cantu Yucasa, mediante memorial, solicitaron tres escaños en el Concejo Municipal de San Lucas para los ayllus de la Marka Payaqullu San Lucas, esto debido a la ausencia de una ley municipal que determine la cantidad de escaños indígenas, así como se establece en la Carta Orgánica Municipal.

El 27 de noviembre del mismo año, las autoridades de la Marka Payaqullu solicitaron ante el Concejo Municipal de San Lucas la reglamentación de la Carta Orgánica Municipal "a efectos de la materialización de los derechos colectivos de los ayllus de San Lucas que viven y cumplen la ancestralidad en el ejercicio de sus instituciones", solicitud que fue rechazada con el argumento de que se tenía que estudiar el caso y que no eran competentes "para ejercer esta norma y procedimiento", sugiriendo que se acuda al sindicato de San Lucas. Ante esta respuesta, según los antecedentes con relevancia jurídica descritos en la Sentencia Constitucional 0418/2021-S2, las autoridades de la Marka instalaron una huelga de hambre en dependencias del mencionado órgano deliberante e insistieron con el envío de misivas ante este Concejo Municipal, en un intento que el 30 del mismo mes fue rechazado.

Posteriormente, tras acceder a reunión con las autoridades de la Marka, los concejales y el Alcalde Municipal de San Lucas señalaron que no tenían la potestad de otorgarles escaños o curules como representación directa, que dicha competencia era del sindicato del municipio y que debían acudir al Tribunal Electoral Departamental de Chuquisaca para la resolución de este tema.

Frente a la respuesta del municipio, el 16 de diciembre del mismo año, las máximas autoridades del Consejo de Caciques Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque, Tata Segundino Cruz Zegarra y Mama Benita Anagua Janko, presentaron una acción popular contra Calixto Mollo Quispe, Fermín Oropeza Enríquez, Martha Villca Condori, Primitiva Rodríguez Quispe y Felicidad Lupati Otondo de Auza, Presidente y concejales del Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas del departamento de Chuquisaca, petición vinculada con el ejercicio del derecho político en el marco de la democracia comunitaria.

El 4 de enero de 2021, la Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca (2021), en atención a esta acción tutelar, emitió la Resolución N° 01/2021, a través de la cual dispuso:

> (…) que el Presidente y concejales del Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas en el plazo de 10 días sesione y emita un pronunciamiento expreso y motivado respecto a lo sustancial de los temas planteados en las notas de 27 y 30 de noviembre de 2020, y siempre en el marco de respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Suprema y el Bloque de Constitucionalidad y su Carta Orgánica Municipal.

De esta forma, el 10 de agosto de 2021 esta resolución fue confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0418/2021-S2, mediante la cual se concede la tutela impetrada[4] con las mismas disposiciones emanadas por la Sala mencionada.

4 Aforismo jurídico empleado por la jurisdicción constitucional para hacer referencia al pedido de protección y restablecimiento de derecho en las acciones de defensa.

Ante la omisión de un pronunciamiento expreso por parte del Concejo Municipal de San Lucas sobre la emisión de una norma municipal que regule la participación de la representación de las NPIOC en el Concejo Municipal, en fecha 5 de marzo de 2021 las autoridades de los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas solicitaron al TSE, mediante memorial, la reservación de un escaño. Cabe hacer notar que la Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales 2021 estaba programada para el 7 de marzo de 2021.

Tras reuniones interinstitucionales entre representantes del TSE, el Tribunal Electoral Departamental (TED) de Chuquisaca, el GAM de San Lucas y autoridades de la Marka, en atención a la solicitud de los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas, el TSE emitió la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, de 5 de marzo de 2021, a través de la cual resuelve:

> En el actual marco constitucional, las NPIOC son titulares de derechos y la CPE establece pautas constitucionalizadas de interpretación, por tanto, las y los servidores públicos deben aplicar de manera directa y preferente dichos criterios para resolver problemas jurídicos de colisión de derechos colectivos e individuales, en el marco de los principios de progresividad y favorabilidad.

> (…) precautelar el 7° séptimo escaño del Concejo Municipal para la representación política de la población que conforma los ayllus Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque que forman parte de la Marka Payaqullu del municipio de San Lucas respecto al pronunciamiento de asignación de escaños a los pueblos indígenas de su jurisdicción, la inminencia de las Elecciones Subnacionales 2021 y la posibilidad de generar daños irreversibles por vulnerar el derecho a la representación política de las organizaciones políticas así como de los pueblos indígenas, mismos que aplicando sus normas y procedimientos esperan ejercer sus derechos políticos a elegir a sus representantes hasta que el concejo de San Lucas asuma de manera efectiva su competencia.
>
> Medida cautelar sujeta a la disposición que pudiera emitir el Concejo Municipal del San Lucas en el ámbito de su competencia en el plazo de 3 meses a partir de la notificación de la presente resolución, caso contrario se procederá a asignar el 7° séptimo escaño a la organización política que corresponda.

El 26 de abril de 2021, el GAM de San Lucas emitió la Ley Municipal 04 del Régimen Electoral Municipal, que en su artículo 6 (Conformación del Concejo Municipal) establece que el Concejo Municipal, como máxima autoridad del Órgano Legislativo Municipal de San Lucas, está constituido por siete concejales titulares y suplentes, elegidos de la siguiente manera:

1. Siete concejales y/o concejalas elegidas mediante sufragio a través del voto universal, directo, secreto, libre, obligatorio, en ejercicio de la democracia representativa, en circunscripción única municipal mediante el sistema proporcional establecido en la Ley del Régimen Electoral.

2. Una o un Representante de los pueblos indígenas originarios marka payaqullu ayllus del municipio de San Lucas, como cultura ancestral, elegida o elegido de acuerdo a sus normas propias y procedimientos del Territorio Indígena Originario marka payaqullu ayllus del Municipio de San Lucas, en ejercicio de la democracia comunitaria y supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional conforme a lo establecido en el artículo 211, parágrafo II de la CPE.

En el numeral 1 del artículo se identifica error, debido a que la sumatoria de escaños sería ocho; desde el municipio se informó que se tiene previsto generar una norma abrogatoria para subsanar este aspecto.

Asimismo, en el artículo 7. (Coordinación) se establece:

> El representante o delegado de los pueblos indígenas originarios marka payaqullu ayllus del municipio de San Lucas, tiene la obligación de coordinar con las autoridades del Tribunal Electoral Departamental de Chuquisaca y el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, a objeto de poner en conocimiento la documentación pertinente y todo el trabajo realizado para la elección y resultado de sus representantes Indígena Originario al Concejo Municipal de San Lucas.

Con base en este sustento normativo, el 30 de abril de 2021 las autoridades de la Marka remitieron a la




presidencia del TED Chuquisaca la nota de solicitud de coordinación y supervisión para la elección de representantes al Concejo Municipal del GAM de San Lucas, programada para el 16 de mayo de la misma gestión. Según el informe Sifde/ASL 01/2021, del 4 de mayo de 2021, el Consejo de Caciques de la Marka Payaqullu cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 11 del Reglamento para la Supervisión a la Elección Directa de Representantes de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos por normas y procedimientos propios[5]; sin embargo, la supervisión no logró hacerse efectiva en la fecha citada debido a que el equipo del Sifde del TED Chuquisaca comisionado para este acto no logró llegar debido a un bloqueo efectuado por la Central de Campesinos del municipio.

El 24 de mayo, las autoridades de la Marka Payaqullu emitieron una nueva convocatoria al *Jatun Tantakuy,* con el objeto de realizar la elección del representante *Qhari_Warmi* al Concejo Municipal de San Lucas, evento que se desarrolló el 28 mayo de 2021 y en el cual los cuatro ayllus de la Marka Payaqullu eligieron por normas y procedimientos propios a Tiburcio Puma Copa y Rossemary Gomez Huanca como representantes titular y suplente, respectivamente. La acreditación de la representante suplente procedió mediante la resolución TEDCH-SP/055/2021, del 24 de junio de 2021; la credencial del titular se emitió a través del AUTO TEDCH-SP 001-A/2021, el 15 de julio, al cumplimiento de la entrega del requisito de libreta militar por redención, que se encontraba en trámite.

5 Artículo 11. (REQUISITOS) I. La autoridad de la nación y pueblo indígena originario campesino adjuntará a su solicitud de supervisión los siguientes requisitos: a) Acta de elección o posesión de la autoridad de la nación y pueblo indígena originaria campesina solicitante. b) Relación de normas y procedimientos propios, reglamento y/o convocatoria emitida por las autoridades de la nación y pueblo indígena originaria campesina para la elección directa del representante político departamental, regional y/o municipal. c) Copia simple de la personería jurídica de la nación y pueblo indígena originaria campesina otorgada por la instancia estatal correspondiente. d) Copia simple del Estatuto Orgánico de la nación y pueblo indígena originario campesino, deseable.

El proceso de elección se hizo efectivo en el marco de la Resolución TSE-RSP-ADM N° 0136/2021, de 11 de mayo, de ampliación de plazo para la supervisión a la elección de la representación de las NPIOC por normas y procedimientos propios para los escaños indígenas en el Concejo Municipal de San Lucas, la Asamblea Legislativa Departamental de Oruro (para la nación Uru Chipaya y Murato) y la Asamblea Legislativa Departamental de Beni (comunidades campesinas).

### 1.2. Repercusión sobre la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, de 5 de marzo de 2021

La Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021 fue emitida el mismo día en el que las autoridades de los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas solicitaron al TSE la reservación de un escaño, el 5 de marzo de 2021. Con la finalidad de no lesionar derechos de terceros, esta resolución fue notificada a todas las partes interesadas. El proceso electoral se desarrolló dos días después de la emisión de la resolución; para esa fecha, la agrupación ciudadana Chuquisaca Somos Todos (CST) y los partidos políticos MAS-IPSP y Movimiento Tercer Sistema (MTS) habían habilitado candidaturas para los siete escaños en el Concejo Municipal.

Con base en los resultados de la elección del 7 de marzo, el candidato por el MAS-IPSP, Alberto Urmilla Ortiz, en busca de la acreditación en el escaño, el 11 de junio de 2021 interpuso una acción de amparo constitucional contra el Presidente y las y los vocales del TSE, a través de la cual solicitó se cancele la tutela y se deje sin efecto la Resolución TSE-RSP-JUR N° 136/2021, de 11 de mayo de 2021, y la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, de 5 de marzo de 2021, que precautela el séptimo escaño del Concejo Municipal para

la representación política de la población que conforma los ayllus Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque, que forman parte de la Marka Payaqullu de dicho municipio.

En respuesta, el 16 de agosto de 2021, mediante Resolución N° 102/2021 de la Sala Constitucional Primera, el Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca denegó la tutela impetrada por Alberto Urmilla contra las autoridades del TSE debido a que tenía defectos de "procedibilidad", lo cual no permitió identificar cuáles eran los derechos alegados como vulnerados; Alberto Urmilla señalaba haber sido elegido como concejal del municipio de San Lucas, afirmación errónea, toda vez que el séptimo concejal no había sido asignado a ningún partido político y que el accionante tuvo la oportunidad de impugnar, en plazos, las resoluciones cuestionadas. Este caso todavía se encuentra pendiente en el TCP, instancia que debe valorarlo de manera progresiva para establecer una jurisprudencia que precautele y proteja los derechos de los pueblos indígenas.

### 1.3. Análisis del actuar de las autoridades del TSE frente a la solicitud de los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas y las pautas constitucionalizadas de interpretación de derechos

La CPE reconoce el pluralismo jurídico de tipo igualitario, que rompe la identificación del Estado-Derecho, pues se considera que "la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía" (Art. 179, II), así como las normas y procedimientos propios de las NPIOC. De tal forma que mediante esta determinación se establece un pluralismo jurídico igualitario, basado en el derecho a la libre determinación.

El pluralismo jurídico igualitario concibe la igual dignidad de las culturas y la complementariedad de sus sistemas jurídicos, lo que rompe el carácter vertical del pluralismo jurídico de tipo subordinado, muy propio de los Estados monoculturales, con monismo jurídico, que entienden que toda norma que no provenga del legislativo es secundaria, supletoria y "solo se aplica si no es contraria a la ley"[6].

En el marco de este sistema plural, la ley no es la única fuente de derecho; a ella se suman, por ejemplo, las normas, procedimientos y cosmovisiones propios de las NPIOC en un plano de igualdad, de esta forma se eliminan los criterios de superioridad de un sistema sobre el otro (Tribunal Supremo de Justicia, s/f).

El actuar de las autoridades del TSE, como primeros garantes del derecho, respecto al escaño indígena en el municipio de San Lucas puede catalogarse como un caso difícil, debido a que se identifica problemas relacionados con los derechos políticos de los pueblos indígenas.

En el actual marco constitucional, las NPIOC son titulares de derechos y la CPE establece pautas constitucionalizadas de interpretación; por tanto, las y los servidores públicos deben aplicar de manera directa y preferente dichos criterios para resolver problemas jurídicos de colisión de derechos colectivos e individuales, en el marco de los principios de progresividad y favorabilidad, como criterios metodológicos de interpretación de derechos a través de los cuales se podrá identificar si la disposición del TSE es compatible con la Constitución.

El análisis de la progresividad se sustenta en el parágrafo I del artículo 13 de la CPE, en el cual se establece: "Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos". Este principio de progresividad está vinculado de forma directa con la prohibición de regresividad e interpretación evolutiva, si se considera que los derechos siempre van en avance.

El mandato constitucional determina:

> En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal. (CPE, Art. 284, II)

En la línea constitucional, la Carta Orgánica del municipio de San Lucas establece:

> Los pueblos indígena originario campesinos que no constituyan una Autonomía Indígena Originaria Campesina podrán elegir sus representantes ante el H. Concejo Municipal de forma directa, por normas y procedimientos propios cuando corresponda, respetando los principios de democracia y sistema de gobierno señalados en la Constitución Política del Estado, se les reconoce los mismos derechos y obligaciones reconocidos a las Concejalas y Concejales elegidos mediante sufragio universal. (Art. 22, III)

Pese a esta determinación formal para la administración del proceso de Elección de Autoridades Departamentales

6 Véase Serrudo (2018b). Sobre pluralismo jurídico puede revisarse Wolkmer (s/f).

Este hecho permite advertir que la entidad electoral asumió el rol de garante primario y, en el marco de las bases fundantes del Estado Plurinacional, aplicó los estándares de protección para dar vigencia material y garantizar el ejercicio de los derechos políticos a la NPIOC del municipio de San Lucas.

Regionales y Municipales 2021, el Concejo Municipal de San Lucas no oficializó —mediante normativa interna— la cantidad de escaños asignados a los ayllus de la Marka Payaqullu. Esta inacción respecto a la emisión de una norma municipal que determine la cantidad de escaños indígenas se constituye en una medida limitativa o restrictiva, que no es idónea o adecuada ya que restringe el ejercicio de los derechos políticos de las NPIOC, y deja en situación de asimetría y desventaja a los ayllus de la Marka Payaqullu, con referencia al ejercicio del derecho a la participación política.

Ante ello, y el pedido de las autoridades y representantes de la Marka Payaqullu al TSE, la respuesta de este órgano estatal se dio a conocer a través de la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, del 5 de marzo de 2021, mediante la cual se resolvió precautelar el séptimo escaño del Concejo Municipal para la representación política de la población que conforma los ayllus de la Marka Payaqullu. Este hecho permite advertir que la entidad electoral asumió el rol de garante primario y, en el marco de las bases fundantes del Estado Plurinacional, aplicó los estándares de protección para dar vigencia material y garantizar el ejercicio de los derechos políticos a la NPIOC del municipio de San Lucas.

Imposibilitar la asignación de escaños indígenas para las NPIOC del municipio implicaría una afectación y limitación directa a sus derechos en condiciones de igualdad, debido a que los periodos de gobierno local se extienden por cinco gestiones, en las cuales las NPIOC no tendrían representación política directa.

## 2. Conclusiones

- La Carta Orgánica del Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas reconoce a la representación de las NPIOC, elegida por normas y procedimientos propios, en el marco de la democracia comunitaria, constituyéndose en competencia de esta instancia regular la participación de la representación de las NPIOC en el Concejo Municipal mediante ley municipal adecuada a la Ley 026 del Régimen Electoral y su respectiva Carta Orgánica. Sin embargo, para el proceso de Elección de Autoridades Departamentales Regionales y Municipales 2021 existía este vacío normativo que reglamente la participación política directa de las NPIOC.

- La emisión de la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, del 5 de marzo de 2021, por parte del TSE —a través de la cual se resuelve reservar el séptimo escaño del Concejo Municipal para la representación política de la población que conforma los ayllus Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque, que forman parte de la Marka Payaqullu del municipio de San Lucas— permite consolidar respuestas reales en el marco de un Estado Plurinacional, con pluralismo jurídico y político igualitario, así como el ejercicio de la libre determinación de las NPIOC, concretamente de sus derechos políticos.

- Como resultado del análisis generado en el presente artículo se identifica que las autoridades del TSE a través de la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021, del 5 de marzo de 2021, en sujeción a las cláusulas interpretativas de la Constitución, asumieron los estándares más altos de protección de derechos, garantizando la prohibición de regresividad, asegurando una interpretación favorable de los derechos de las NPIOC, con referencia al ejercicio de los derechos políticos de los ayllus de la Marka Payaqullu.

## Referencias


Attard, M.E. (s/f). "Activismo judicial, construcción plural de derechos y mutilaciones constitucionales: Luces y sombras de la jurisprudencia constitucional boliviana en acciones populares".

Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas (26 de abril de 2021). Ley 04 del Régimen Electoral Municipal.

Martínez, R. & Viciano, R. (2011). "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal". *Revista General de Derecho Público Comparado* (9), 1-24.

Órgano Electoral Plurinacional (2022). *Sistema de consolidación oficial de resultados de cómputo finalizado, Elecciones Generales 2020.* https://computo2020.oep.org.bo/. Consultado el 11 de mayo de 2021.

_____ (2021). *Elección de autoridades departamentales, regionales y municipales*. https://www.oep.org.bo/elecciones-subnacionales-2021/. Consultado el 15 de mayo de 2021.

_____ 2021 *Elección de asambleístas departamentales, regionales y concejales municipales por normas y procedimientos propios*. https://www.oep.org.bo/elecciones-subnacionales-2021/comunidades-indigenas/. Consultado el 20 de junio de 2021.

Sauma, G.; Serrudo, P. (2019). *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el ámbito tutelar del control plural de constitucionalidad: Avance y retrocesos.*

Serrudo, P. (2018). "Las cláusulas interpretativas previstas en la Constitución boliviana". *Revista Digital de Estudios Constitucionales*. Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca. Instituto Internacional de Estudios Constitucionales de América (IIECA), pp. 343-377. https://iieca.usfx.bo/Documentos/revista%20ultimo.pdf.

_____ (s/f). Las bases del Estado constitucional, plurinacional, intercultural y comunitario. [Presentación de PowerPoint]. Edu.uno-funde.org.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2021). Sentencia Constitucional 0418/2021-S2, 10 de agosto de 2021.

Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca. Sala Constitucional Primera (2021). Resolución N° 102/2021. 16 de agosto de 2021.

_____ Sala Constitucional Segunda (2021). Resolución N° 01/2021. 4 de enero de 2021.

Tata Segundino Cruz Zegarra y Mama Benita Anagua Janko, Máximas Autoridades del Concejo de Caciques Jatun Kellaja, Llajta Yucasa, Cantu Yucasa y Asanaque (14 de noviembre de 2020). Memorial de solicitud de tres escaños en el Concejo Municipal de San Lucas para los ayllus de la Marka Payaqullu San Lucas.

______ (5 de marzo de 2021). Memorial de solicitud de la reservación de un escaño para los ayllus de la Marka Payaqullu de San Lucas al TSE.

Tribunal Supremo Electoral (2021). Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021.

_____ (septiembre de 2018). Carta Orgánica del Gobierno Autónomo Municipal de San Lucas.

_____ (2018). Resolución TSE-RSP-ADM N° 402/2018 – Convocatoria a Referendo de la Carta Orgánica Municipal de San Lucas y Resolución.

_____ (2018). Resolución TSE-RSP-ADM N° 405/2018 – Aprobación del Calendario Electoral.

_____ (2021). Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N° 073/2021 de 5 de marzo de 2021. Precautelar el 7° escaño indígena.

_____ (2021). Resolución TSE-RSP-JUR N° 136/2021 de 11 de mayo de 2021. Ampliación de plazo para la supervisión a la elección de la representación de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, por normas y procedimientos propios.

_____ (21 de diciembre de 2020). Reglamento para la supervisión a la elección directa de representantes de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos por normas y procedimientos propios. Resolución TSE-RSP-ADM 405/2020.

Tribunal Supremo de Justicia (30 de noviembre de 2017). Protocolo de Actuación Intercultural de las Juezas y Jueces en el Marco del Pluralismo Jurídico Igualitario. Acuerdo de Sala Plena N° 2016/2017.

Wolkmer, A. C. (s/f). "Pluralismo Jurídico. Nuevo marco emancipatorio en América Latina". http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf

### Fuentes jurídicas nacionales

Constitución Política del Estado [CPE]. 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley 018 de 2010. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 16 de junio de 2010. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 142NEC.

Ley 026 de 2010. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 147NEC.

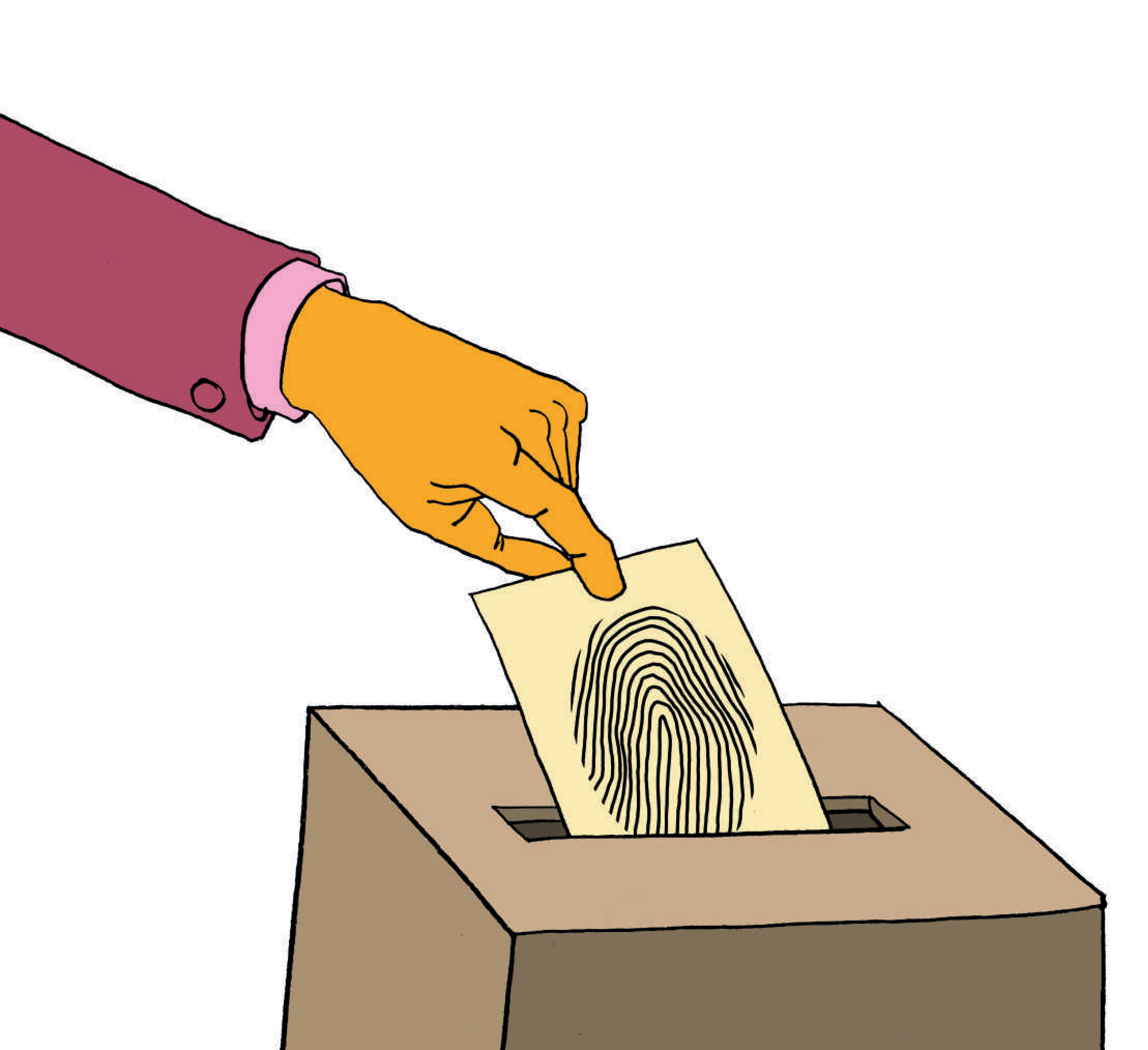
### Francisco Vargas Camacho

Licenciado en Filología Hispánica y técnico en periodismo por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM). Tiene posgrados en Didáctica de la Enseñanza y Derechos de los Pueblos Indígenas por la UAGRM, en Registro Civil por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y Animación Digital por la Universidad de Salamanca de España.

Cuenta con amplia experiencia en el campo de la comunicación y democracia intercultural, participó de manera directa en más de 16 procesos electorales y referendos en el Estado Plurinacional de Bolivia, fue parte del equipo de supervisión del primer autogobierno indígena de Bolivia y participó en misiones de observación electoral en Ecuador, Argentina y Estados Unidos. Publicó diferentes artículos, memorias, informes y ensayos sobre procesos electorales, y participación política de mujeres y pueblos indígenas.

### Karen Milenka Pomier Fernández

Licenciada en Economía y Agronomía, con Maestría en Desarrollo Económico en el CIDES-UMSA. En sus años de labor acompañó el accionar de varios pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y movimientos juveniles urbanos en temas de derechos, soberanía alimentaria y economías locales, principalmente. Actualmente es Coordinadora Académica en el Instituto para la Democracia Intercultural del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde), del Tribunal Supremo Electoral.



# Padrón electoral biométrico y censo nacional de población y vivienda

Javier Hinojosa Ledezma



## 1. ¿Qué es un censo de población y vivienda?

Es un evento constituido por un conjunto de actividades destinadas a recoger, ordenar, recopilar, evaluar, analizar, publicar y difundir información sobre datos demográficos, económicos y sociales. El análisis de la información obtenida de un censo se realiza a través de la estadística, que es una disciplina científica empleada para obtener explicaciones, deducciones y predicciones sobre aspectos vinculados a los temas objeto del censo, para ello se usa toda la información recopilada.

Por la metodología aplicada, se puede definir tres tipos de censos:

- De hecho. Recogen datos de las personas que durmieron en la vivienda censada la noche anterior al día del registro.
- De derecho. Recogen datos de las personas en su lugar habitual de residencia, sin considerar el lugar en el que se encuentran en el momento del registro; por ello este tipo de censos se los realiza en varias semanas.
- De uso de registros administrativos. Recogen los datos registrados en instituciones del Estado a cargo de registros públicos.

En Bolivia se realizan censos de hecho. Para que un censo de este tipo cumpla su objetivo, debe ser practicado a todos los hogares de un territorio definido previamente y realizado de forma simultánea, a fin de evitar omisiones y duplicaciones.

La información obtenida en un censo, sobre la cantidad de la población y sus características asociadas a áreas geográficas específicas, es la fuente primaria para la planificación del desarrollo económico, social, empleo, vivienda, salud pública, migración, etc. Adicionalmente, en el ámbito electoral, la información estadística de la cantidad de población es usada para la distribución de escaños entre los departamentos en la Cámara de Diputados, para establecer circunscripciones uninominales en un proceso electoral nacional y en el nivel departamental para la asignación de representación electoral.

La información estadística obtenida en el censo puede mostrar de manera cuantitativa la realidad de un momento específico, si se relaciona esta información con datos de censos anteriores e información de registros públicos es posible efectuar hipótesis o predicciones de lo que sucedería en momentos posteriores, cifras entendidas como proyecciones estadísticas. De hecho, todas las cifras referidas a cantidad de población, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) después del Censo de Población y Vivienda de 2012, son proyecciones estadísticas resultado del análisis y comparación de datos del censo de 2012, de encuestas intercensales y de registros públicos como el Registro Civil, que permiten generar tendencias de crecimiento de la población por departamento, región, municipio y localidad.

La planificación de un censo se concentra principalmente en tres factores:

- **La actualización cartográfica**. Consiste en la descripción geográfica del lugar donde se practicará

el censo, identificación del tipo de inmuebles (comerciales, familiares, ocupados, desocupados y colectivos), determinación del número de personas que viven en ellos; tareas que se realizan con el fin de establecer los recursos necesarios, la cantidad de boletas censales, el número de empadronadores y el plan de su despliegue.

- **La elaboración del cuestionario censal.** Aspecto referido a las preguntas que serán incluidas en la boleta censal, así como el tiempo que se empleará para su llenado.

- **La logística.** Es la operativa que será usada para la recuperación de la información el día del censo.

El instrumento usado para obtener la información en un censo es la boleta censal, que es un cuestionario con múltiples opciones por cada pregunta. Puede ser llenada usando uno de los dos métodos más reconocidos: la entrevista directa o la autonumeración.

En la entrevista directa, el empadronador —previamente seleccionado y capacitado— visita cada hogar de un área geográfica definida, recoge información de las personas que viven ahí y llena la boleta censal con las respuestas que dé el responsable de familia al cuestionario definido en aquel instrumento. Es importante recalcar que en el llenado de la boleta censal el empadronador registra la información proporcionada por el responsable de la familia censada, sin verificar su identidad y tampoco si lo declarado es verdadero.

En la autonumeración las boletas censales son distribuidas a cada hogar para que el cuestionario sea llenado por la familia censada.

La boleta censal del Censo de Población y Vivienda 2012 tenía 53 preguntas organizadas en seis capítulos: a, b, c, d, e, f.

A. Ubicación geográfica de la vivienda (tres preguntas).

B. Principales características de la vivienda (19 preguntas).

C. Emigración internacional (una pregunta).

D. Mortalidad (una pregunta).

E. Personas con alguna dificultad permanente (una pregunta).

F. Principales características de la persona, para todas las personas (12 preguntas), solo para personas de cuatro años o más de edad (cuatro preguntas), solo para personas de siete años o más de edad (seis preguntas), solo para personas de 15 años o más de edad (una pregunta), solo para mujeres de 15 años o más de edad (cuatro preguntas).

Para tener una mejor referencia, en la imagen 1 se observa el capítulo F de la boleta del Censo de Población y Vivienda 2012, referido a las “principales características de la persona”.

En Bolivia se usa el método de entrevista directa porque se adecúa mejor al contexto de desarrollo social y asegura la obtención de una información de mayor calidad.

No obstante la planificación efectuada, es posible que por limitaciones operativas en un censo no se aplique el cuestionario a algunos hogares identificados en el territorio definido. Para cuantificar y subsanar estas omisiones se realiza una enumeración postcensal, por muestreo, y se utilizan métodos demográficos que combinan los resultados de censos anteriores, de las estadísticas vitales del periodo intercensal y de información contenida en registros públicos. Por esta razón la información censal, además de incluir el detalle de respuestas efectuadas al cuestionario, utiliza las cifras corregidas por omisión, particularmente cuando a datos de población se refiere (Arias de Blois, s.f.).

La imagen cuantitativa que pretende obtenerse en un censo puede tener además algunas distorsiones, ya que al asociar sus datos a temas vinculados a la asignación de recursos económicos o la cantidad de escaños de representación parlamentaria se ocasiona que la información recogida no necesariamente refleje la realidad. Por ejemplo, se sabe que en algunos municipios, regiones e incluso departamentos se motiva a los nacidos en aquellos territorios a retornar al menos ese día para que sean censados en su lugar de origen y de esta forma aumente la cantidad de habitantes, con el fin de permitir que la unidad territorial acceda a mayor cantidad de recursos o más escaños de representación.

En este contexto, los desplazamientos migratorios durante las fechas próximas al censo tienden a distorsionar sus resultados, pues se debe tomar en cuenta que generalmente son realizados por cierta población que fue parte de migración interna.

## 2. El origen del padrón electoral biométrico

Ante sistemáticas observaciones, particularmente de la oposición política, al padrón electoral usado desde 1991 en la organización de los procesos electorales, la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio, aprobada en abril

**Imagen 1**
**Capítulo F de la boleta del Censo de Población y Vivienda 2012**

## CAPÍTULO F. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PERSONA

**Número de persona:** ☐☐☐☐ **Nombre de la persona:** ..............................

### F 1. PARA TODAS LAS PERSONAS

**23.¿Qué relación o parentesco tiene con la jefa o jefe del hogar?**

- Jefa o jefe del hogar 1
- Esposo/a, conviviente o concubino/a 2
- Hija o hijo 3
- Nuera o Yerno 4
- Nieta o nieto 5
- Hermana/o o cuñada/o 6
- Padre, madre, suegra/o 7
- Otro pariente 8
- Trabajador/a del hogar 9
- Otro no pariente 10
- Persona en vivienda colectiva 11

**24. ¿Es mujer u hombre?**

- Mujer 1
- Hombre 2

**25. ¿Cuántos años cumplidos tiene?**

Para menores de 1 año, anote 0 ☐☐☐

**26. ¿Su nacimiento está inscrito en el registro civil o cívico?**

- Sí 1
- No 2

**27. ¿Tiene carnet o cédula de identidad?**

- Sí 1
- No 2

**28. Cuando tiene problemas de salud, ¿acude a...**

| | | |
|---|---|---|
| caja de salud (CNS, COSSMIL, u otras)? | Sí 1 | No 2 |
| seguro de salud privado? | Sí 1 | No 2 |
| establecimiento de salud público? | Sí 1 | No 2 |
| establecimiento de salud privado? | Sí 1 | No 2 |
| médico tradicional? | Sí 1 | No 2 |
| soluciones caseras? | Sí 1 | No 2 |
| la farmacia o se automedica? | Sí 1 | No 2 |

**29. Como boliviana o boliviano ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afro boliviano?**

Sí 1

**¿A cuál?** ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

EMPADRONADORA/OR ***(No lea las opciones de respuesta)***

Afroboliviano, Araona, Aymara, Ayoreo, Baure, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chipaya, Chiquitano, Esse Ejja, Guaraní, Guarasugwe, Guarayo, Itonama, Joaquiniano, Kallawaya, Leco, Machinerí, Maropa, Mojeño, Moré, Mosetén, Movima, Murato, Pacahuara, Quechua, Sirionó, Tacana, Tapiete, Tsimane/Chiman, Urus, Weenayek, Yaminagua, Yampara, Yuki, Yuracaré, Yuracaré - Mojeño

- No pertenece 2
- No soy boliviana o boliviano 3

**30. ¿Cuál es el primer idioma que aprendió a hablar en su niñez?**

1. ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

No habla 2 → Pase a la pregunta 32

**31. ¿Qué idiomas habla?**

*(Anote en orden de importancia)*

- 1ro ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐
- 2do ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐
- 3ro ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐
- 4to ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐
- 5to ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

**32. ¿Dónde nació?**

- **Aquí** 1 → Pase a la pregunta 33
- **En otro lugar del país** 2

Ciudad o Comunidad ..............................
Municipio ..............................
Departamento ..............................

- **En el exterior** 3 Nombre país ..............................

Año de llegada a Bolivia: ☐☐☐☐

**33. ¿Dónde vive habitualmente?**

- **Aquí** 1 → Pase a la pregunta 34
- **En otro lugar del país** 2

Ciudad o Comunidad ..............................
Municipio ..............................
Departamento ..............................

- **En el exterior** 3 Nombre país ..............................

**34. ¿Dónde vivía hace 5 años?**

- **Aquí** 1 → Pase a la pregunta 35
- **En otro lugar del país** 2

Ciudad o Comunidad ..............................
Municipio ..............................
Departamento ..............................

- **En el exterior** 3 Nombre país ..............................
- **Aún no había nacido** 4

### F 2. SÓLO PARA PERSONAS DE 4 AÑOS O MÁS DE EDAD

**35. ¿Sabe leer y escribir?**

- Sí 1
- No 2

**36. Actualmente, ¿asiste a una escuela o colegio?**

| | |
|---|---|
| Sí, a una pública | 1 |
| Sí, a una privada | 2 |
| Sí, a una de convenio | 3 |
| No asiste | 4 |

**37. ¿Cuál fue el nivel y curso más alto de instrucción que aprobó?**

| *Nivel* | | *Curso* |
|---|---|---|
| Ninguno | 1 | |
| Curso de alfabetización | 2 | |
| Inicial (Pre kínder, kínder) | 3 | |
| ***Sistema Antiguo*** | | |
| Básico (1 a 5 años) | 4 | |
| Intermedio (1 a 3 años) | 5 | |
| Medio (1 a 4 años) | 6 | |
| ***Sistema Anterior*** | | |
| Primaria (1 a 8 años) | 7 | |
| Secundaria (1 a 4 años) | 8 | |
| ***Sistema Actual*** | | |
| Primaria (1 a 6 años) | 9 | |
| Secundaria (1 a 6 años) | 10 | |
| ***Universitario*** | | |
| Técnico universitario | 11 | |
| Licenciatura | 12 | |
| Maestría | 13 | |
| Doctorado | 14 | |
| ***No universitario*** | | |
| Normal Superior | 15 | |
| Militar o Policial | 16 | |
| Técnico de Instituto | 17 | |
| Otro | 18 | |

(Códigos 1 a 14: Pase a la pregunta 39)

**38. Para ingresar a ese nivel, ¿cuál fue el nivel y curso de educación escolar que aprobó?**

| *Nivel* | | *Curso* |
|---|---|---|
| ***Sistema Antiguo*** | | |
| Básico (1 a 5 años) | 1 | |
| Intermedio (1 a 3 años) | 2 | |
| Medio (1 a 4 años) | 3 | |
| ***Sistema Anterior*** | | |
| Primaria (1 a 8 años) | 4 | |
| Secundaria (1 a 4 años) | 5 | |
| ***Sistema Actual*** | | |
| Primaria (1 a 6 años) | 6 | |
| Secundaria (1 a 6 años) | 7 | |

**F 3. SÓLO PARA PERSONAS DE 7 AÑOS O MÁS DE EDAD**

**39. Durante la semana pasada ¿trabajó?**

| | |
|---|---|
| Sí | 1 → Pase a la pregunta 42 |
| No | 2 |

**40. Durante la semana pasada, ...**

| | |
|---|---|
| ¿tenía trabajo, pero no trabajó porque estuvo con licencia, vacación, enfermo o por falta de materiales? | 1 |
| ¿atendió o ayudó en los cultivos agrícolas o en la crianza de animales? | 2 |
| ¿atendió o ayudó en algún negocio propio o familiar? | 3 |
| ¿realizó alguna actividad por ingreso? | 4 |
| ¿No trabajó? | 5 |

(Códigos 1 a 4: Pase a la pregunta 42)

**41. Durante la semana pasada, ...**

| | |
|---|---|
| ¿buscó trabajo habiendo trabajado antes? | 1 |
| ¿buscó trabajo por primera vez? | 2 |
| ¿estuvo estudiando? | 3 |
| ¿realizó labores de casa? | 4 |
| ¿es jubilado, pensionista o rentista? | 5 |
| otra | 6 |

(Pase a la pregunta 45)

**42. ¿Cuál fue su ocupación, trabajo u oficio principal durante la semana pasada?**

.............................................................

*(Por ejemplo anote: PERFORISTA DE MINAS, MECÁNICO DE AUTOMÓVILES, VENDEDORA DE ABARROTES, PROFESOR DE PRIMARIA, OPERADOR DE PUNTO DE LLAMADAS, ETC.)*

**43. En esa ocupación, ¿usted trabajó como ...**

| | |
|---|---|
| obrera/o o empleada/o? | 1 |
| trabajadora/or por cuenta propia? | 2 |
| empleadora/or o socia/o ? | 3 |
| trabajadora/or familiar o aprendiz sin remuneración? | 4 |
| trabajadora/or del hogar? | 5 |
| cooperativista de producción/servicios? | 6 |

**44. ¿Qué produce, vende o a qué actividad económica se dedica principalmente el lugar o establecimiento donde trabaja?**

.............................................................

*(Por ejemplo anote: MINA DE ESTAÑO, FABRICACIÓN DE ZAPATOS, MINISTERIO DE SALUD, GRANJA AVÍCOLA, CULTIVO DE PAPA, VENTA AL POR MENOR EN TIENDA DE BARRIO, ETC.)*

**F 4. SÓLO PARA PERSONAS DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD**

**45. ¿Cuál es su estado civil o conyugal?**

| | |
|---|---|
| Soltera/o | 1 |
| Casada/o | 2 |
| Conviviente o concubina/o | 3 |
| Separada/o | 4 |
| Divorciada/o | 5 |
| Viuda/o | 6 |

**F 5. SÓLO PARA MUJERES DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD**

**46. En total, ¿cuántas hijas e hijos nacidos vivos ha tenido usted, incluyendo fallecidos o ausentes?**

Si no tuvo, anote 0 y pase a la siguiente persona — Número: ☐☐

**47. De sus hijas e hijos nacidos vivos, ¿cuántos viven actualmente?**

Número: ☐☐

**48. ¿En qué mes y año nació su última hija o hijo nacido vivo?**

Mes: ☐☐ Año: ☐☐☐☐

**49. a) Ésta última hija o hijo ¿vive actualmente?**

| | |
|---|---|
| Sí | 1 |
| No | 2 |

**b) ¿Dónde tuvo lugar su último parto?**

| | |
|---|---|
| En un establecimiento de salud | 1 |
| En un domicilio | 2 |
| En otro lugar | 3 |



**Fuente:** INE, 2012.

de 2009, determinó que las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de ese año se realicen con un padrón electoral biométrico.

Después de las elecciones generales de 2006, la oposición política posicionó la teoría de que el padrón electoral usado desde 1991 tenía un 30 % de inconsistencias debido a que esa cantidad de personas estaba registrada con libreta de servicio militar, pasaporte o Registro Único Nacional (RUN). A estas opiniones se sumaron declaraciones de autoridades de la entonces Corte Nacional Electoral (CNE) y de algunas Cortes Departamentales Electorales, que afirmaban que el padrón electoral estaba sucio y que alrededor de un tercio de los registros no tenía respaldo del Registro Civil; que era posible que la gente se registre más de una vez usando carnet de identidad, libreta de servicio militar, pasaporte o RUN, y en otros casos el mismo número del documento de identidad sea usado por más de una persona (Peñaranda y Candia, 2009, pp. 41-45).

Para atender aquellas observaciones, la entonces CNE aceptó la realización de una auditoría técnica al padrón, que fue además una condición de la oposición para viabilizar la realización del referendo dirimitorio de enero de 2009. La auditoría fue realizada el año 2008 por la OEA, que después de emitir varias recomendaciones manifestó:

> […] el director del departamento de Asuntos Electorales de la OEA, Pablo Gutiérrez, explicó que el nivel de confiabilidad del padrón electoral está arriba del 96 %, superior al estándar internacional.
>
> "Con total responsabilidad y con todos los antecedentes estadísticos podemos afirmar que el Padrón Electoral boliviano es un padrón confiable, que no tiene duda estadística, muestral, ni matemática que nos indique otra cosa", aseguró Gutiérrez. (ABI, 2008)

Por su parte, el presidente del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (Ceela), Nicanor Moscoso, explicó que después de hacer un minucioso análisis del padrón, "se constató un nivel de consistencia del mismo en un 97,66 % y que el proceso de depuración se realizó correctamente en 99,40 %" (*La Quinta Pata*, 2008).

Sin embargo, el nuevo argumento para conformar otro padrón electoral fue la ejecución del programa Cédula de Identificación Gratuita para todos los Bolivianos, aprobado por Decreto Supremo 28626, de 2 de marzo de 2006, ya que se sostuvo que se otorgaba cédulas de identidad de manera irregular para montar un fraude (Peñaranda y Candia, 2009, p. 47).

La falta de una mayoría simple oficialista en la Cámara de Senadores determinó que la exigencia de la oposición de conformar un nuevo padrón electoral con el que se elija a diputados y senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, autoridades departamentales y municipales el 6 de diciembre de 2009 y el 4 de abril de 2010, en el marco de la Constitución Política del Estado aprobada en febrero de 2009, sea atendida. De esta forma, el 14 de abril de 2009 se promulgó la Ley 4021, que establece que los procesos electorales de diciembre de 2009 y los de 2010 debían realizarse con un nuevo padrón electoral con registro biométrico[1].

> I. Para las elecciones del 6 de diciembre de 2009, 4 de abril de 2010, los demás procesos electorales y las consultas populares, se dispone la conformación de un nuevo padrón electoral, mediante la inscripción y registro de todos los ciudadanos bolivianos habilitados para sufragar. El nuevo padrón electoral deberá guardar las características señaladas en los artículos siguientes. […]
>
> III. El nuevo padrón electoral, además de las especificaciones señaladas en los artículos siguientes deberá ser formulado mediante un sistema de registro biométrico que deberá ser aplicado a la totalidad de las personas habilitadas para votar. El registro biométrico comprende huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos referidos a la identidad de la persona. (Ley 4021, Art. 19, I y III)

## 2.1 ¿Qué es la biometría?

Los seres humanos tienen características fisiológicas únicas, que no se repiten entre ellos y que además son intransferibles, permanentes, medibles y colectables. Se las puede encontrar en sus huellas dactilares, en las dimensiones y patrones del rostro, en el ADN[2], en la geografía vascular, en el patrón venoso del dedo y de la mano, en la voz, en el iris de los ojos y en la geometría de la palma de la mano, principalmente (Biometricos. net, s.f.).

A estas características fisiológicas únicas se las denomina biometría porque son medibles y, en consecuencia, comparables de manera que pueden ser usadas para identificar a las personas, ya que no se repiten entre las

1 "'No estamos dispuestos a que el gobierno cambie una vez más las reglas del juego como ha sucedido en otras ocasiones. Ahora, si no hay nuevo padrón electoral vamos a luchar desde el Comité para que no hayan elecciones', advirtió el presidente del Comité Cívico pro Santa Cruz Luis Núñez" (*Bolpress*, 2009).

2 Ácido Desoxirribonucleico, donde se encuentra el material genético de los seres humanos.

personas. Las características biométricas más aceptadas para su uso en la identificación de las personas son la biometría dactilar y la facial, por ser las menos invasivas, vale decir, pueden ser colectadas de manera simple y sin afectar las actividades del ser humano (Rosales, 2009).

En este marco, la tecnología aplicada al desarrollo de software básicamente permite almacenar la información biométrica en una base de datos, previa comparación y verificación de esta información con la ya almacenada de otras personas, para garantizar la unicidad de los registros. Los estudios sobre identificación biométrica sirvieron para el desarrollo de aplicaciones informáticas destinadas a la comparación de información biométrica con algoritmos cada vez más precisos y rápidos.

La colecta de la información biométrica dactilar se efectúa a través de un escáner de huellas con el que se obtiene el mapa de las minucias[3] que caracterizan a cada huella. Para ello se utiliza una luz LED que permite colectar información del relieve de las huellas mediante un sensor. Por su parte, la biometría facial colecta la imagen del rostro, mide su tamaño, el tamaño de la boca, nariz, ojos, frente, distancias, puntos característicos, etc., para obtener un mapa de identidad facial específico.

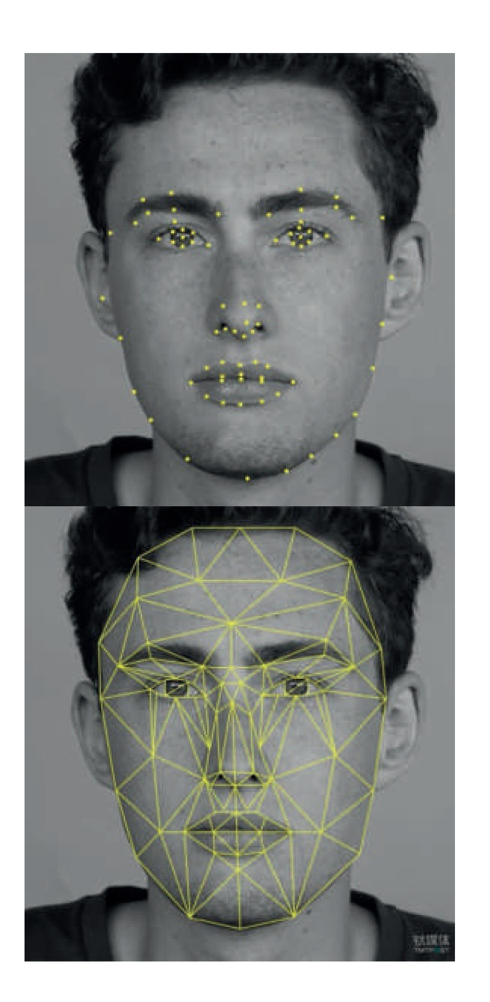
**Imagen 2**
**Minucias de una huella dactilar**




**Fuente:** Scena Criminis, 2016.

La biometría facial y dactilar se puede usar en sistemas de comparación biométrica para identificación de personas, de víctimas de catástrofes, de cadáveres, en investigación criminal, para acceder a cajas fuertes, puertas o sistemas electrónicos, cerraduras, sistemas de encendido de vehículos, dispositivos de telefonía móvil, registro de asistencia, atención de servicios financieros, acceso a software o bases de datos, para reemplazar el uso de contraseñas, etc.

**Imagen 3**
**Puntos de captura de información para la biometría facial**



**Fuente:** Lacort, 2017.

En junio de 2009, después de haberse declarado desierta la primera convocatoria para la adquisición de la solución biométrica, se invitó a las empresas Sagen, Cogent, NEC Corporation, Indra, Oti, Dermalog y L1 Identity Solutions para que presenten propuestas. Con esta finalidad se estableció tres criterios de evaluación:

- Que la empresa tenga presencia certificada en el mercado mundial.
- Que cuente con un reporte emitido por firmas externas especializadas sobre experiencia previa en proyectos similares.
- Que tenga un reporte técnico favorable de organismos internacionales sobre estándares de calificación como el National Institute of Standards and Technology (NIST) de Estados Unidos.

Después de las evaluaciones efectuadas, la propuesta presentada por la empresa NEC Corporation fue adjudicada por haber alcanzado el mayor puntaje.

3 Las minucias son características particulares de las huellas, que por su forma pueden ser: crestas, valles, terminación, bifurcación, laguna, arcos, curvas y espirales (Interpol, s.f.).

Esta solución biométrica está compuesta de algoritmos de identificación facial y dactilar que figuran en los primeros puestos en el *ranking* del NIST (Watson *et al*., 2014).

## 2.2. ¿Qué es el padrón electoral biométrico?

Es el sistema de registro biométrico de todas las bolivianas y bolivianos en edad de votar, y de los extranjeros habilitados por ley para ejercer su derecho al voto en elecciones municipales. Incluye información biométrica y biográfica de cada ciudadano registrado.

Los nombres y apellidos, fecha de nacimiento, sexo, grado de instrucción, domicilio, tipo de documento, número de documento de identidad, nacionalidad, país, departamento, provincia, municipio, territorio indígena originario campesino y localidad de nacimiento son información biográfica. La información biométrica es la referida a las huellas dactilares de los 10 dedos de las manos, además de la fotografía facial con características biométricas.

El padrón electoral biométrico es el resultado del empadronamiento, procesamiento, consolidación y finalmente la aplicación de los estados de registros de todos los bolivianos que hayan cumplido 18 años. La primera etapa que debe ser cumplida para contar con un padrón es el registro, que en la normativa boliviana se denomina “empadronamiento”. Consiste en la captura de la información biométrica y biográfica para el registro o para la actualización de datos, como el cambio de domicilio de los ciudadanos.

La captura de información biométrica y biográfica se realiza a través de estaciones de registro, que cuentan con un software y dispositivos específicos de captura, para ello es necesaria la presencia física de la persona en el momento del empadronamiento.

**Imagen 4**
**Registro biométrico**




**Fuente:** Ruiz, M.A. *et al*., 2022.

La siguiente etapa es el procesamiento de la información, que consiste en la comparación de los datos capturados a través de la plataforma biométrica y los algoritmos de identificación dactilar o facial (AFIS/FRS).

Las huellas capturadas son enviadas al sistema de identificación y verificación biométrica para compararlas con todas las huellas del resto de personas registradas y almacenadas en la base de datos, esto con el fin de determinar la existencia o no de coincidencias, y de no encontrarlas, el registro se cataloga como único.

En caso de que el sistema de comparación biométrico encuentre alguna similitud entre huellas, tanto la comparada como la similar son analizadas por un perito dactiloscopista, que con herramientas de la plataforma biométrica determina si corresponden o no a la misma persona. Si existe coincidencia el sistema no permite su habilitación en el padrón electoral.

El sistema biométrico garantiza que solo exista un registro de cada ciudadano en el padrón electoral, en consecuencia, elimina la posibilidad de que exista más de un registro de una misma persona, aún ella presente distinto documento de identidad, pues la unicidad está garantizada por la biometría. Después de la comparación de huellas también se efectúa un análisis de la información biográfica registrada (nombre, fecha y lugar de nacimiento, domicilio).

Concluido el procesamiento se efectúa la consolidación, donde se realiza el control de calidad de las anteriores etapas, se verifica los documentos de respaldo, la contrastación con la base de datos del registro civil, además se cruza información con fuentes complementarias, entre ellas: la base de datos del Servicio General de Identificación Personal (Segip), de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (Senasir), los Servicios Departamentales de Salud (Sedes), el Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF) y los cementerios generales. A partir de la gestión 2020 se incluyó la posibilidad de que los familiares de las personas que fallecieron presenten una declaración jurada en caso de que tales decesos no hubieran sido registrados oportunamente en el registro civil (Ruiz, M.A. *et al*., 2022).

En la etapa de conformación se aplica los siguientes estados: no habilitación, inhabilitación, depuración, suspensión de ciudadanía, habilitación y rehabilitación. Se genera los listados índices que

contienen la nómina de personas que se encuentran habilitadas para emitir su voto en cada proceso electoral por cada mesa de sufragio.

## 3. ¿Existe una relación entre padrón electoral y censo?

Cuando se habla de una "relación" entre dos elementos se entiende que entre ellos existe una conexión, unión, vínculo, comunicación o al menos una correspondencia a partir de la que se logra una integración.

Entre el censo de población y vivienda y el padrón electoral biométrico no existe una relación directa puesto que sus fines son distintos, así como la naturaleza de la información que colectan. La información de un censo, por ser estadística, no sirve para conformar el padrón electoral, menos aún los datos de las boletas censales pueden ser comparados con los datos de los registros del padrón porque en un censo no se registran datos biográficos ni biométricos de los bolivianos.

Un censo es un levantamiento de información declarativa, a través de la que se genera información estadística sobre características sociales, de salud, economía y demográficas. El padrón electoral es un sistema de registro biométrico, incluye información biográfica (nombres, apellidos, fechas de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, identidad cultural, etc.) y biométrica (huellas dactilares e información de la medición del rostro), que tiene como fin generar un listado de personas naturales, habilitadas para ejercer el derecho al sufragio. Los registros contenidos en el padrón electoral biométrico están constituidos por datos reales, no por información estadística o proyecciones, ya que los registros se efectúan con la presencia física de las personas y previa verificación de la información a ser registrada.

No obstante, los datos generales de los censos sobre cantidad de población mayor de 18 años y las proyecciones de crecimiento de la población en ese grupo de edad son usados de manera permanente para compararlos con los datos también generales del padrón electoral, particularmente los referidos a la población en edad de votar, para inferir conclusiones sobre su confiabilidad, sobre el abstencionismo o el subregistro electoral.

### 3.1. Para despejar dudas

En los años 2020, 2021 y 2022 algunas voces afirmaron que una contrastación entre los datos del censo con los del padrón probaría que existieron irregularidades en pasados actos eleccionarios y que en el padrón electoral biométrico existen "fantasmas" desde diciembre de 2009, periodo en el que se habría comenzado a "inflarlo". Se escuchaba también otras voces que sostenían que los resultados del censo van a incidir o van a reconfigurar el padrón, y que el censo probaría el denominado "fraude" de 2019. Todas estas afirmaciones sin un respaldo objetivo que demuestre un solo caso de doble identidad en el padrón electoral biométrico, sin un dato que señale qué localidad es "fantasma" o que identifique al menos a una persona fallecida que supuestamente votó en alguna de las más de 24 elecciones desarrolladas. Con relación a ello, el Centro Carter manifestó en su informe:

> Desde 2009, el padrón en Bolivia es biométrico y se actualiza permanentemente. La auditoría de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2017 lo consideró, en general, confiable, y no fue citado entre las alegaciones que condujeron a la cancelación de las elecciones de 2019. Sin embargo, el padrón ha sido objeto de críticas, más genéricas que basadas en pruebas concretas. En cualquier caso, el TSE implementó un ambicioso programa para garantizar la mayor inclusividad y exactitud de sus datos, y eliminar o subsanar elementos que pudieran generar percepciones negativas, incluso si no afectaban a la integridad del proceso electoral. (The Carter Center, 2021, p. 5)

El padrón electoral biométrico es el resultado del empadronamiento, procesamiento, consolidación y finalmente la aplicación de los estados de registros de todos los bolivianos que hayan cumplido 18 años. La primera etapa que debe ser cumplida para contar con un padrón es el registro, que en la normativa boliviana se denomina "empadronamiento".

En los hechos ocurre todo lo contrario, los datos de un censo pueden estar sujetos a correcciones, por "omisión censal", y sus proyecciones son realizadas con información, por ejemplo, del Registro Civil sobre el número de nacimientos, matrimonios y defunciones registrados, información del padrón electoral respecto a personas mayores de 18 años y el análisis comparativo de los resultados de encuestas efectuadas en el periodo intercensal con relación a datos de los anteriores censos.

Se repitió la misma narrativa del año 2008, cuando se observó el padrón electoral de ese entonces, sin tomar en cuenta que el Estado destinó más de 30 millones

de dólares para adquirir una solución biométrica que garantiza la unicidad de los registros. La incorporación de una solución tecnológica capaz de identificar y verificar la identidad de las personas a partir de la comparación biométrica de las huellas dactilares de los 10 dedos de las manos y la biometría facial impide que en el padrón electoral biométrico una persona esté habilitada para votar más de una vez, por tanto, no existen "fantasmas" y su crecimiento no es artificial, es más, cada uno de los registros del padrón se encuentra asociado al respectivo registro de nacimiento.

Adicionalmente, es importante señalar que el algoritmo de comparación biométrica usado para el procesamiento del padrón electoral no fue desarrollado exclusivamente para Bolivia y solo se adquirieron licencias para su uso, razón por la que no puede ser modificado de forma alguna. Varios países de Sudamérica, Norteamérica y Asia lo usan con el mismo fin: identificar y verificar la identidad de las personas.

Este algoritmo además se encuentra entre los primeros en precisión en el *ranking* elaborado por el NIST, entidad donde los diferentes algoritmos de identificación y verificación biométrica son comparados para medir su precisión. Afirmar que el padrón tiene un crecimiento artificial es como decir que la solución tecnológica adquirida no funciona, lo que de ninguna forma puede ser aceptado puesto que el mismo algoritmo es usado sin ninguna observación en muchos países del mundo y se encuentra certificado con un altísimo grado de precisión.

Sin embargo, a partir del razonamiento de quienes comparan el padrón con los datos del censo, es importante recordar que la contrastación de datos de las proyecciones del censo con el padrón electoral biométrico, efectuada por la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos tras el proceso electoral departamental y municipal celebrado en abril de 2010, señaló:

> […] según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población de Bolivia es de 10.426.000 habitantes, de los cuales 5.947.000 son mayores de edad. Hasta el momento solo se han registrado en el padrón electoral 5.059.453 ciudadanos, es decir 887.374 menos de lo estimado por el INE, lo que representa que aproximadamente un 15 % de los bolivianos mayores de 18 años no ejercen sus derechos políticos. (OEA, 2010)

La auditoría integral al padrón electoral biométrico, realizada por la OEA en la gestión 2017, al referirse a su crecimiento también hizo un análisis destinado a verificar su correlación con el censo de 2012, donde concluye: "Cotejando los datos de las fuentes (censo y padrón) en relación a la distribución por departamento de la población mayor de edad se aprecia coincidencia en las respectivas proporciones" (OEP, 2017).

Además, señala que "en relación a la distribución por grandes grupos de edad, se aprecia que existe una discordancia en el porcentaje de participación del segmento más joven" (OEP, 2017). Se realiza esta observación debido a que el segmento de 18 a 25 años tiene el más alto subregistro electoral.

Esta auditoría encontró que el 98,9 % de datos contenidos en el padrón electoral biométrico coincide con los datos contenidos en la partida de nacimiento y la cédula de identidad.

Tanto el Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales 2019 como el Informe Preliminar de Observación Electoral de 2019 de la OEA, así como los informes de observación electoral de las misiones internacionales no cuestionaron la integridad y confiabilidad del padrón electoral biométrico.

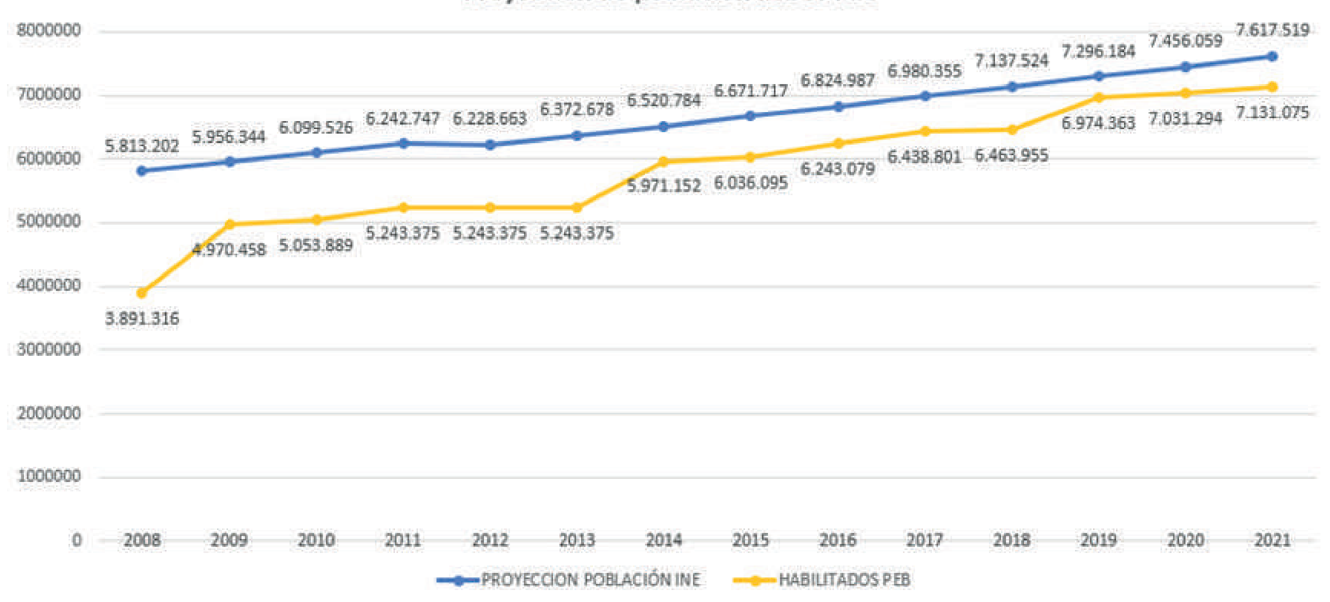
Por su parte, el asesor electoral de las Naciones Unidas, Luis Martínez Betanzos, en 2020 señaló:

> Un ciudadano, un voto es lo que garantiza el padrón electoral que ya se presentó, que es de muy alta calidad, que ya tuvo sus auditorías tiempo atrás y que una vez uno coteja y lo compara con otras bases de datos del país [se] ve que tiene la misma tendencia de crecimiento geográfico (*Los Tiempos*, 2020).

En el gráfico 1 se realiza una comparación de la suma total de personas habilitadas en el padrón electoral biométrico con proyecciones de crecimiento poblacional con datos del censo de 2012. Se puede advertir que la cantidad de personas registradas en el padrón nunca superó el número de personas mayores de 18 años proyectadas por el INE.

Quienes emiten criterios sobre el "sorprendente crecimiento del padrón electoral" olvidan incluir en su análisis la variable referida al alto índice de subregistro que existía en el país, así como el índice de migración. El índice de subregistro después de políticas públicas destinadas a garantizar el ejercicio del derecho a la identidad fue sustancialmente reducido, ya que se observa que de manera sostenida se supera el subregistro electoral, lo que significa en términos reales mejor calidad de democracia.

**Gráfico 1**
**Población proyectada (INE) y habilitados en el padrón**




**Fuente:** Ruiz, M.A. *et al.*, 2022.

El desarrollo de acciones en el orden legislativo y operativo, destinadas al reconocimiento del derecho a la identidad de importantes grupos de población excluida históricamente de las decisiones políticas, por falta de registro de su nacimiento y de un documento de identidad, fue una política permanente de la CNE y posteriormente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta política pública se prolongó de manera sostenida hasta ahora, porque es importante recordar que una de las misiones institucionales del TSE es garantizar el ejercicio pleno y complementario de las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria.

El Censo de Población y Vivienda de 2001 permitió conocer que el subregistro de nacimientos ascendía a 9,58 %. Luego, según el Censo de Población y Vivienda de 2012 el subregistro de nacimientos bajó a 3,5 %, lo que en términos concretos significa que en el periodo 2001-2012 se reconoció a un importante grupo humano el ejercicio pleno de su ciudadanía, vale decir derechos civiles y políticos, población que por falta de un registro de nacimiento o un registro mal efectuado se encontraba privada de ejercerlos (OEP y Unicef Bolivia, 2019)[4].

Adicionalmente, es importante reconocer que la democracia Intercultural —donde las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria convergen como formas complementarias en la toma de decisiones— permitió que los bolivianos que se mantenían al margen de cualquier participación política se incorporen a los procesos de deliberación y participación.

El análisis sobre el crecimiento del padrón electoral en municipios, con el uso de la biometría como garantía de la unicidad de los registros, debe estar relacionado a los procesos de migración interna y externa temporal y definitiva, al desarrollo urbano de ciudades capitales y ciudades intermedias, al desarrollo de centros productivos tradicionales y no tradicionales vinculados a actividades mineras, agrícolas, turismo, comercio informal, estudios superiores en universidades, normales, institutos y centros militares. Por ejemplo, el crecimiento de Achocalla se produce gracias a la expansión de la mancha urbana de las ciudades de La Paz y de El Alto, y el incremento de la población en Porongo y La Guardia se debe al crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Al respecto, el Centro Carter menciona:

> El TSE cruzó además sus datos con las estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y concluyó que ambos eran básicamente compatibles. El análisis mostró que los municipios en los que se habían registrado incrementos muy rápidos y pronunciados en el número de empadronados coincidían con aquellos en los que el INE había detectado un brusco aumento de población, normalmente en la periferia de las grandes ciudades. (The Carter Center, 2021, p. 19)

4 La elaboración del documento estuvo a cargo del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), a través del Servicio de Registro Cívico (Sereci), y Unicef Bolivia; la consultoría para el desarrollo del trabajo fue llevada adelante por la Fundación ARU.

## 4. Ciudadanía, voto universal y democracia

En 1953 se reconoció el voto universal en Bolivia y su alcance es de conocimiento público; pero al parecer inconscientemente en algunas aseveraciones se trata de negar aquella importante medida democratizadora, se cuestiona sin fundamento el crecimiento del padrón electoral, no obstante conocer la gran brecha de subregistro electoral que existía en Bolivia. El voto universal cambió el concepto de ciudadanía e incorporó —al menos de manera formal— a la vida política a una importante cantidad de personas particularmente del área rural, esto significó un avance trascendental en el sistema democrático de gobierno, ya que se reconocía históricamente el derecho a elegir sin más condición que la edad, nacionalidad y la residencia.

En la democracia representativa el sufragio es un elemento central de su funcionamiento, porque mediante éste se legitima el poder político y se articula la participación del ciudadano; el poder político reside en el pueblo y su derecho a votar, en este contexto, es el instrumento que expresa la voluntad popular.

Por esta razón, derecho al sufragio y democracia solo coinciden cuando el primero es universal, libre, igual, directo y secreto; en consecuencia, un padrón electoral en el que no esté la universalidad de los sujetos con derecho al voto puede promover el acceso a la representación política con menores niveles de democracia, al estar sujeto el ejercicio del derecho a votar a la condición de estar previamente inscrito en aquel registro (Aragón, 2007, pp. 162-164).

> Las normas internacionales en materia de elecciones democráticas establecen que las elecciones deberán realizarse mediante sufragio universal e igual. De acuerdo con el Comité de DDHH de la ONU, “los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo [y] cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla”[5]. (The Carter Center, 2021, p. 18)

La comparación de los datos sobre proyecciones del censo, personas mayores de 18 años, con la cantidad de registros en el padrón electoral permite establecer la cantidad de ciudadanos que no obstante cumplir la condición de edad, residencia y nacionalidad, no se encuentran registrados en el padrón, parámetro con el que se puede establecer en qué medida se garantiza la universalidad del derecho al sufragio y conocer las áreas geográficas donde exista un “abstencionismo estructural”.

Afirmar que el padrón tiene un crecimiento artificial es como decir que la solución tecnológica adquirida no funciona, lo que de ninguna forma puede ser aceptado puesto que el mismo algoritmo es usado sin ninguna observación en muchos países del mundo y se encuentra certificado con un altísimo grado de precisión.

## 5. Para evaluar la calidad de la democracia

La calidad de la democracia no solo depende del carácter competitivo de las elecciones, sino también del reconocimiento pleno del sufragio universal.

La comparación de los datos del censo con el padrón electoral biométrico, más allá de la especulación sobre su supuesto artificial crecimiento, permite evaluar la calidad de la democracia a partir de la comparación de datos referidos a cantidad de personas registradas en el padrón; número de personas que cumplen la condición establecida de edad, nacionalidad y residencia para sufragar y no están registradas en el padrón; y la cantidad de personas registradas en el padrón electoral que acudieron a sufragar el día de la elección, información a partir de la cual se pueden inferir los niveles de participación electoral y de abstencionismo.

La no participación en un proceso electoral —no obstante reconocerse este derecho a todos los que cumplan la condición de edad, residencia y nacionalidad— en la ciencia política se denomina abstencionismo electoral y es un indicador negativo de la confianza en la democracia y del sistema democrático representativo, debido a que produce una desigualdad en la representación política y podría generar una gestión de gobierno que distraiga su atención a importantes sectores de la población, ya que los que tienen mayores necesidades son las personas que generalmente más tienden a abstenerse en las elecciones (Romero, 2003).

El abstencionismo electoral puede originarse en factores particulares de quien decide no sufragar y en factores externos (abstención estructural) que impiden que las personas que cumplen las condiciones de edad, residencia y nacionalidad hagan ejercicio del derecho al sufragio.

5 Cita al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General 25, parágrafo 11.

Los estudios comparativos de los datos del censo, acerca de condiciones socioeconómicas de la población en edad de sufragar, permiten llegar a la conclusión de que las áreas rurales menos alfabetizadas, aisladas de las principales capitales, desprovistas de medios y vías de comunicación suelen ser las de menor participación por su débil inserción social, condición que se profundiza más en estos sectores cuando sus habitantes carecen de un documento de identidad que se constituye, en términos políticos, en la formalización del vínculo del individuo con el Estado (SG/OEA y Universidad Laval, 2014).

La participación electoral crece con el nivel de integración en la sociedad, a mayor grado educativo, mejor inserción laboral, acceso fluido a los medios de comunicación, existencia de un mayor interés en la participación política y mayor probabilidad de participar en un proceso electoral. Asimismo, la comparación de esta información estadística permite concluir que la realización de elecciones en escenarios de alta polarización puede generar una masiva participación (Thompson, 2007).

La información estadística referida a la cantidad de registros en el padrón electoral biométrico, la población en edad de votar y el número de personas que el día de votación acudieron a ejercer este derecho en el periodo 2009-2021 muestra que los obstáculos externos que impedían la participación electoral fueron superados paulatinamente; en consecuencia, mejoró la calidad de la democracia. En particular, la participación del sector rural, que comparativamente con las ciudades tenía una integración menor con el sistema político y con el conjunto de las instituciones nacionales, mejoró sustancialmente.

## Referencias


Agencia Boliviana de Información [ABI] (10 de diciembre de 2008). OEA certifica que el Padrón Electoral boliviano es confiable. Publicado en el portal Bolivia.com. https://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia39817.asp

Aragón, M. (2007). Derecho de sufragio: principio y función. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 162-164). Fondo de Cultura Económica.

Arias de Blois, J. (s.f.). Censo de población. *Biblioteca Virtual en Población. Centro Centroamericano de Población*. https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/texto/13/censos.htm

Biometricos.net (s.f.). ¿Qué es la biometría? https://www.biometricos.net/p/que-es-la-biometria.html

*Bolpress* (27 de mayo de 2009). La Corte Electoral y el gobierno garantizan el Padrón Biométrico y las elecciones de diciembre. https://www.bolpress.com/?Cod=2009052709

Interpol (s.f). *Huellas dactilares.* https://www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Policia-cientifica/Huellas-dactilares

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2012). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. http://datos.ine.gob.bo/redbol/censos/cpv2012/BoletaCensal2012.pdf

Lacort, J. (21 de agosto de 2017). *Las claves de los sistemas de reconocimiento facial: ¿cuál es su verdadero nivel de seguridad?* Xataka. https://www.xataka.com/seguridad/las-claves-de-los-sistemas-de-reconocimiento-facial-cual-es-su-verdadero-nivel-de-seguridad

*La Quinta Pata* (2 de agosto de 2008). Bolivia: expertos internacionales certifican total confiabilidad en el padrón electoral. http://la5tapata.net/bolivia-expertos-internacionales-certifican-total-confiabilidad-en-el-padron-electoral/

*Los Tiempos* (8 de octubre de 2020). Naciones Unidas: El padrón electoral de Bolivia es de muy alto nivel y totalmente confiable. https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20201008/naciones-unidas-padron-electoral-bolivia-es-muy-alto-nivel-totalmente

Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010). *Informe final de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las Elecciones Departamentales y Municipales celebradas en el Estado Plurinacional de Bolivia el 4 de abril de 2010.* https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=170&MissionId=218

Órgano Electoral Plurinacional [OEP] (2017). *Resumen Ejecutivo. Auditoría integral al registro electoral biométrico del Estado Plurinacional de Bolivia 2017.*https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/08/Informe_OEA_Auditoria_Padron_OEP.pdf

Órgano Electoral Plurinacional [OEP], Unicef Bolivia (2019). *Encuesta nacional para identificar los avances y las brechas del registro de nacimiento en niños, niñas y adolescentes*. https://www.unicef.org/bolivia/media/846/file/bol-encuesta-nacional-identificar-brechas-registro-nacimiento-2019.pdf

Peñaranda, R., Candia, O. (2009). *Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos.* Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

Romero, S. (2003). Análisis de la participación electoral en Bolivia. En Carlos Toranzo (Coord.) *Participación y abstención electoral en Bolivia*. Friedrich Ebert Stiftung / Edobol.

Rosales Cruz, A. (2009). Clasificación de huellas dactilares mediante minucias. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica. 28 de abril de 2009. https://ccc.inaoep.mx/~esucar/Clases-mgp/Proyectos/reporte_modelos_huellas.pdf

Ruiz, M.A., Santiesteban, O., Dávila, D., Mendoza, F., Camacho, A., Tellería, H. (2022). *La realidad y confiabilidad reflejada en el Padrón Electoral de Bolivia*. Órgano Electoral Plurinacional. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2022/03/Realidad_Confiabilidad_Reflejada_PEB_2022.pdf.

Scena Criminis (3 de septiembre de 2016). *1 de septiembre – Día Internacional de la Dactiloscopía.* https://www.scenacriminis.com/ciencias-forenses/dia-internacional-de-dactiloscopia/

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos [SG/OEA] y Universidad Laval (2014). *Estudio sobre participación electoral en América Central*. SG/OEA, Observatorio Político de América Latina y el Caribe. https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/estudioparticipacionca2015_s.pdf

The Carter Center (2021). *Análisis de las elecciones generales bolivianas de 2020*. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/bolivia-2020-final-report-sp.pdf

Thompson, J. (2007). Abstencionismo y Participación Electoral. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Watson, C., Fiumara, G., Tabassi, E., Lan Cheng, S., Flanagan, P., Salamon, W. (2014). *Fingerprint Vendor Technology Evaluation.* NIST. https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2014/NIST.IR.8034.pdf

## Fuentes jurídicas nacionales

Ley 4021 de 2009. Ley del Régimen Electoral Transitorio. 14 de abril de 2009. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 18NEC.

**Javier Hinojosa Ledezma**

Director Nacional del Servicio de Registro Cívico (Serecí), dependiente del Tribunal Supremo Electoral. Es abogado de profesión y tiene una maestría en Derecho Administrativo. Fue docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Iberoamericana.


de mo
di ver
si dad


de
mo
di
ver
si
dad



# La gobernanza y justicia electorales en Bolivia

Nelson G. Nogales Gonzales



## Introducción

La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009, significó en algunos sentidos, la apertura de posibilidades para superar problemas latentes y reivindicaciones, y reparar en cierta medida la exclusión de poblaciones que históricamente fueron marginadas o invisibilizadas, todo ello a partir de una nueva institucionalidad. La refundación del país, impulsada desde la vigencia de la nueva CPE, implicó tratar de recuperar mitos y personajes del pasado indígena e incluirlos en la nueva configuración estatal; pero también implicó, de alguna forma, borrar u omitir los avances institucionales anteriores por ser supuestamente neoliberales y excluyentes.

En ese proceso de reconstrucción institucional se creó el Órgano Electoral Plurinacional (OEP)[1] como un poder del Estado, para tratar de ser incluyente, impulsar nuevas formas de democracia y de esa manera contribuir en el proceso de transformación impulsado desde el año 2009. El presente documento tiene el objetivo de realizar un balance de la gobernanza electoral a partir del funcionamiento del OEP, para entender por extensión los avances democráticos en la última década.

## 1. La gobernanza electoral en Bolivia

Las dinámicas políticas contemporáneas suponen nuevas responsabilidades para los Órganos de Administración Electoral (OAE) y con el paso del tiempo estos organismos adquirieron más responsabilidades, más allá de garantizar el proceso y los resultados, sino también con la otorgación y aseguramiento de derechos políticos y electorales, inculcar la cultura cívica respecto a los valores democráticos, capacitación y regulación a los partidos, administración de justicia entre otras funciones. Por esa complejidad, la *gobernanza electoral* es entendida como el conjunto de normas que regulan las dinámicas políticas-democráticas, así como su implementación y ejecución, además de administrar justicia y el arbitraje de los altercados entre los competidores en las elecciones (Escolar, 2010). Este modelo de administración electoral adquirió mayor relevancia sobre todo porque la democracia y las elecciones perdieron apoyo en el continente, principalmente en Ecuador, Colombia, México, Perú y Bolivia, donde existieron cuestionamientos respecto a los procesos y resultados electorales (Latinobarómetro, 2021).

La gobernanza electoral también implica que el OAE incluya otras instituciones estatales (fuerzas de orden y burocracia estatal), partidos políticos, sociedad civil, observadores internacionales y otros actores interesados en asegurar elecciones imparciales, escrutinio y resultados fidedignos, en suma, garantizar un proceso de calidad con legalidad y legitimidad. Pero sobre todo la gobernanza electoral se centra en las capacidades y eficacia de los miembros que componen los órganos, en las decisiones administrativas y las instancias jurisdiccionales/judiciales especializadas para resolver controversias (Pérez Duharte, 2018).

1 Antes de 2009 Corte Nacional Electoral.

Según un informe de la Defensoría del Pueblo, entre 2015 y 2019 se registraron 124 denuncias por acoso o violencia política, 35 renuncias por la misma causa y 103 renuncias a cargos por asuntos personales; sobre seguimiento o sentencias, el informe menciona que el TSE solo tendría información a partir de 2018 y que el 100 % de casos fueron remitidos a Fiscalía.

## 2. Justicia (s) electoral (es) en Bolivia, avances y riesgos

La gobernanza no solo implica administrar los procesos electorales, las organizaciones políticas o integrar a la sociedad civil organizada en las dinámicas institucionales, sino también incluye el aseguramiento de la justicia electoral para toda la ciudadanía, lo que implica información para que los ciudadanos conozcan las formas o mecanismos para acceder a ella, es decir, conocimientos sobre derechos, funcionamiento de las instituciones y procedimientos (IDEA, 2011). La justicia electoral no solo implica proteger unos derechos electorales o políticos, o garantizar los procesos administrativos, sino también asegurar y proteger derechos conexos contemplados en la Constitución, tratados e instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Según la literatura, los órganos electorales latinoamericanos tienen la peculiaridad de ser especializados y en muchos casos tener un carácter constitucional, con competencias jurisdiccionales definidas. Se debe entender que la justicia electoral no es una simple tarea administrativa recurrente, sino es una agenda dinámica que busca concretar y ampliar los derechos en múltiples dimensiones para consolidar la democracia. La justicia electoral no es solamente una función política, sino sobre todo social, que incide en la política, y es factor fundamental para el sistema democrático y los valores en los que se basa.

El acceso a la justicia, incluso la electoral, es un principio y componente del Estado de derecho, pues éste garantiza y protege los derechos, para evitar que los ciudadanos sean discriminados por alguna autoridad u otros ciudadanos. El acceso se traduce en la posibilidad de invocar protección de derechos y libertades ante cualquier tribunal, sin que medie o importe un estatus social, origen étnico, religión, preferencia sexual u otros, y que haya respuestas efectivas por parte de los delegados judiciales.

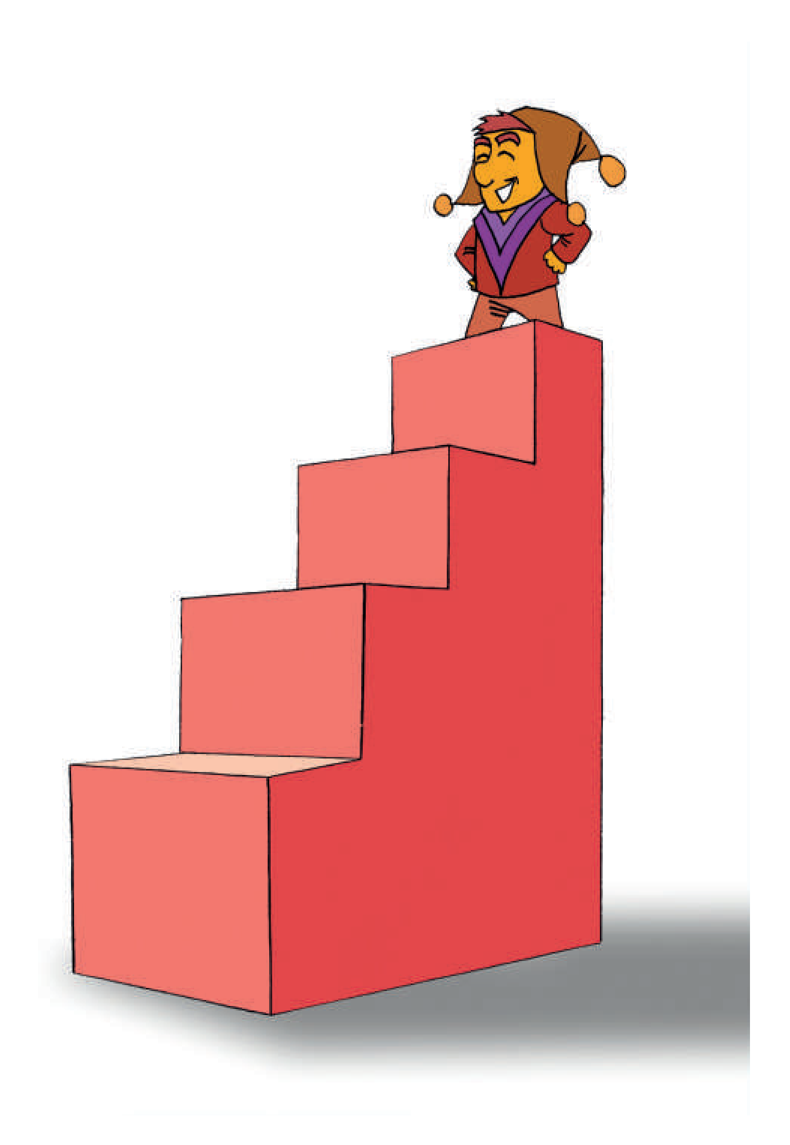
La Ley de Organizaciones Políticas (Ley 1096), en su título V capítulo I establece disposiciones sobre procedimientos y recursos sobre demandas e inhabilitación de candidatos y postulaciones, procedimientos para realizar observaciones sobre el proceso y contra el acto electoral. Además, incluye recursos extraordinarios cuando haya nuevas evidencias en casos sobre inhabilitaciones, o controversias entre organizaciones y órganos del Estado; también reglamenta la vida dentro de las organizaciones políticas, es decir, la convivencia entre militantes, directivos, democracia interna, y todo lo relativo a las dinámicas internas de los partidos (Art. 30). A diferencia de la Corte Nacional Electoral, el OEP tiene la capacidad de presentar proyectos de ley en materia electoral, organizaciones políticas, derechos políticos, registro electoral o civil (Ley 018, Art. 28).

El OEP posee una amplitud de funciones y capacidades, lo que le hace una importante herramienta normativa, aunque algunos trabajos sostienen que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) estaría sobrecargado de competencias y que debería dividirse en dos tribunales: uno administrativo, que regule todo lo relativo al proceso electoral, y otro netamente contencioso, que se encargue de controversias o administración de justicia, como otros modelos de órganos electorales (Ascarrunz y Torres, 2017); aunque esto generaría otro tipo de problemas, el principal sería las posibles tensiones entre ambos, cómo ocurre en el caso ecuatoriano.

La normativa también incluye herramientas de democracia directa, así como *accoutability* vertical, aunque tengan ciertas limitaciones. Romero (2011) afirma que las revocatorias de mandato y referendos por iniciativa ciudadana tienen unos umbrales muy altos para la recolección de firmas (25 % a 30 %), lo que ocasiona que pocas veces puedan ser invocados, además que también poseen umbrales altos para los resultados, todo depende del mecanismo y la autoridad, este hecho hace más difícil la obtención de un resultado favorable para la población y, aunque los referendos por iniciativa ciudadana son un gran avance, el autor menciona que no pueden realizarse sobre cualquier ley o proyecto, lo que limita su alcance. Algo similar pasaría con los cabildos, que no tienen carácter vinculante, por tanto, quedan reducidos a algo meramente deliberativo. Lo mismo ocurre con las consultas previas, y hay dudas respecto a las formas de elección en las poblaciones indígena originario campesinas pues no necesariamente aseguran derechos y libertades, además de equidad y alternancia.

Entre los avances relacionados a la justicia electoral está la representación de pueblos y nacionalidades indígenas. En el año 2010 el Órgano Legislativo aprobó la Ley del

Régimen Electoral (Ley 026), donde se ratificó la creación de circunscripciones especiales, pero condicionó la postulación a través de partidos políticos, lo que en la realidad limitó aspiraciones de las nacionalidades indígenas que buscaban representaciones propias y directas a través de sus organizaciones. Apenas en 2018 con la Ley de Organizaciones Políticas se reconoció a las de las nacionalidades y pueblos indígenas, sin embargo, su posibilidad de postular en el ámbito nacional fue limitada a espacios locales, desconociendo los instrumentos internacionales (Convenio 169 de la OIT). No obstante, con el Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM 43/2020, de 23 de enero de 2020, se habilitó la posibilidad de que las organizaciones de NPIOC puedan postular candidaturas sin intermediarios en circunscripciones especiales de elecciones generales.



Para las elecciones 2020 se habilitaron seis Naciones o Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) en circunscripciones especiales de cinco departamentos[2] y se registraron 14 candidaturas de NPIOC. En niveles locales los indígenas obtuvieron 25 escaños en Asambleas Departamentales, tres en Asambleas Regionales Indígenas y cuatro concejalías indígenas (Vargas y Pomier 2021). Para las Elecciones Subnacionales 2021, 15 organizaciones indígenas habilitaron candidaturas para una Gobernación y 29 municipios, todas ellas dentro los mecanismos de democracia representativa; de toda esa participación lograron obtener alcaldías en San Andrés de Machaca, Taraco, Jesús de Machaca y Vitiche; además las NPIOC lograron 33 concejalías.

Si bien hay avances cuantitativos, aún falta mucho, pues las nacionalidades y pueblos indígenas minoritarios de Chuquisaca y Potosí no tienen representación cualitativa en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Respecto a la violencia política contra mujeres, si bien desde 2012 se promulgó la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (Ley 243), los avances para eliminar este problema aún son limitados; primero porque solo cuatro años después se reglamentó con el Decreto Supremo 2935. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, entre 2015 y 2019 se registraron 124 denuncias por acoso o violencia política, 35 renuncias por la misma causa y 103 renuncias a cargos por asuntos personales[3]; sobre seguimiento o sentencias, el informe menciona que el TSE solo tendría información a partir de 2018 y que el 100 % de casos fueron remitidos a Fiscalía, pero que no todos son documentados o que tienen información completa (Defensoría del Pueblo, 2021).

## 3. Conclusiones

Si bien el OEP tiene poco más de una década de existencia, todavía son muchos los desafíos que debe asumir para garantizar el ejercicio de las diferentes formas de democracia. Por ejemplo, todavía existe un predominio de la democracia representativa en circunscripciones especiales indígenas.

Por ello, el TSE debe implementar y profundizar las diferentes democracias, tantas como nacionalidades existentes o expresiones democráticas haya, e incentivar

2 Consejo Indígena Yuqui Bia Recuate (Cochabamba), Central de Pueblos Indígenas Mojeños del Beni (Beni), Asamblea del Pueblo Guaraní (Santa Cruz y Tarija), OICH (Santa Cruz), Organización de Capitanías de Weenhayek (Tarija), Pueblo Yaminagua (Pando).

3 La mayor parte de esas denuncias (116) corresponde a concejalas, seis por asambleístas departamentales y un caso por NPIOC.

la convivencia entre ellas evitando la imposición de una sobre las otras, lo que posibilitará la profundización de los derechos, sobre todo indígenas para el cumplimiento de los principios constitucionales.

Respecto a la representación indígena nacional, si bien se registra un avance cuantitativo, aún queda mucho por hacer, pues la representación se reduce a siete circunscripciones especiales, por lo que existen retos por delante para incrementar la cantidad de este tipo de circunscripciones. También se debe promover otras formas democráticas y reglamentar o clarificar algunos procedimientos de los "usos y costumbres" o normas y procedimientos propios, que pueden ser tergiversados para favorecer unos intereses o violar derechos. El OEP debería promover y facilitar la creación de organizaciones de las NPIOC para su participación en todos los niveles y posibilitar que postulen a cargos nacionales (Presidente y Vicepresidente).

Similar situación tiene la participación de la mujer, pues si bien hay una presencia del 51 % de mujeres en instancias de representación en cargos pluripersonales (diputados, asambleístas, concejales), esto no ocurre en cargos ejecutivos (alcaldías, gobernaciones, presidencia). Las mujeres actualmente deben luchar con la violencia durante su vida política, por ello el TSE debe asegurar que se cumpla la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, sobre todo en ámbitos rurales donde la presencia institucional es menor y hay mayor probabilidad de vulneración de derechos políticos de candidatas y autoridades mujeres.

En resumen, el TSE tiene varias tareas por delante para poder administrar justicia en las diferentes democracias, en concordancia con los principios constitucionales, y para cumplir las expectativas creadas por la misma Constitución al plantear un nuevo Estado Plurinacional e intercultural.

Respecto a la representación indígena nacional, si bien se registra un avance cuantitativo, aún queda mucho por hacer, pues la representación se reduce a siete circunscripciones especiales, por lo que existen retos por delante para incrementar la cantidad de este tipo de circunscripciones. También se debe promover otras formas democráticas y reglamentar o clarificar algunos procedimientos de los "usos y costumbres" o normas y procedimientos propios, que pueden ser tergiversados para favorecer unos intereses o violar derechos.



## Referencias


Ascarrunz, J., Torres, A. (2017). Gobernanza electoral en unidades subnacionales de Bolivia y Argentina: un análisis desde los procesos de empoderamiento. *Apuntes Electorales*, *16* (57), 9-40. https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/88

Defensoría del Pueblo (2021). *Informe Defensorial "Sin nosotras, no hay democracia" Cumplimiento de la Ley N° 243 Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres.* Defensoría del Pueblo.

Escolar, M. (2010). "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral". *La reforma política en Argentina* (pp. 51-81). Jefatura de Gabinete de Ministros / Poder Ejecutivo Nacional.

IDEA (2011). *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. International IDEA.

IDEA (2012). *Electoral Management during Transition: Challeanges and Opportunities*. International IDEA.

Latinobarómetro (2021). *Informe 2021 Adiós a Macondo*. Latinobarómetro.

LAPOP (2019). *Cultura política de la democracia en Bolivia 20 años.* Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.

Lara, M., Lima, F., Zinser, M. (2009). *Acceso a la justicia electoral en perspectiva comparada. Garantizando la defensa y protección de los derechos electorales de grupos subrepresentados en México*. IDEA.

López-Pintor, R. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Biblioteca de la Reforma Política (N° E50 L6 No. 6-S).

Nogales, N. (2021). *La transparencia y acceso a la información electoral en la Región Andina.* Fundación Participación Ciudadana. https://www.participacionciudadana.org/boletines/569-informe-la-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-electoral-en-la-region-andina).

Pérez Duharte, J.A. (2018). *La gobernanza electoral en América Latina*. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/PerezDuharte_Gobernanza-Electoral.pdf

*Revista de Ciencias Jurídicas* (109) (enero-abril 2006) (pp. 155-184).

Romero, S. (2009). *Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia. América Latina Hoy*, Vol. 51, abril 2009 (pp. 77-94).

Vargas, F., Pomier, K. (2021). "Participación y representación política de los pueblos indígenas en las elecciones generales 2020 y elecciones departamentales, regionales y municipales 2021". *Democracia en vilo. Elecciones, pandemia y gobernanza política en Bolivia.* PNUD.


## Fuentes jurídicas nacionales


Ley 018 de 2010. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 16 de junio de 2010. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 142NEC.

Ley 026 de 2010. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 147NEC.

Ley 243 de 2012. Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. 28 de mayo de 2012. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 376NEC.

Ley 1096 de 2018. Ley de Organizaciones Políticas. 1 de septiembre de 2018. Gaceta Oficial Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la edición: 1095NEC.

**Nelson G. Nogales Gonzales**

Sociólogo por la UMSS, con Maestría en Ciencias Políticas (FLACSO-Ecuador) y Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos (FLACSO- Ecuador). Docente en grado y posgrado en universidades de Ecuador y Bolivia. Tiene varios artículos en revistas especializadas en temas de políticas públicas, instituciones democráticas, partidos políticos.




# Cómo recuperar la confianza política desde un comité cívico:

## el caso de Chuquisaca en la crisis de 2019

Wim Kamerbeek Romero

### Introducción

La desconfianza en instituciones y partidos configura el sistema político y condiciona las relaciones entre organizaciones políticas y sociales en Bolivia. Esta puede ser la razón por la que el análisis del sistema de partidos no es recurrente en la politología boliviana (Zegada *et al.*, 2021); pero la confianza tampoco parece ser un tema estudiado a fondo, mucho menos si se trata de instituciones subnacionales.

El análisis político en Bolivia situó a los comités cívicos como "conservadores", al tratarse de organizaciones sociales con un interés regional específico, con dirigentes que privilegiarían lo urbano sobre lo rural. Los casos más notables son los de Santa Cruz y Potosí, por su relevancia histórica y por su protagonismo en la crisis de octubre y noviembre de 2019. Aunque ambos casos difieren: mientras que el Comité pro Santa Cruz tiene a dirigentes que pertenecen a un ámbito más empresarial, el Comité Cívico Potosinista (Comcipo) tiene a dirigentes que emergen de sectores mineros, populares y de juntas vecinales (Iñiguez, 2008).

A diferencia de ambos departamentos, el Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca (Codeinca) tiene un origen y una composición un tanto distinta, aunque similar al caso de Potosí, a esto se suma que sus demandas parecen variar en el tiempo y no obedecen a una agenda delimitada. Es decir, las demandas regionales parecen no articular a otros actores políticos fuera de los movimientos regionales o cívicos, al menos, desde 1985 hasta la fecha (Romero, 2019); con la excepción de la crisis de 2019 y la articulación de movimientos regionales o cívicos con plataformas ciudadanas, actores políticos y ciertos representantes políticos.

Los comités cívicos gozan de cierto prestigio en Bolivia y son estructuras que perduraron en el tiempo debido a la escasa legitimidad de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas; sin embargo, este hecho no necesariamente los compromete con demandas de transformación profunda en sus respectivas regiones.

El caso de Codeinca demuestra que la confianza es posible siempre que los actores del sistema político muestren indicios de "apertura" a la sociedad civil a través de la deliberación; pero sobre todo de la articulación entre varios actores de un sistema político.

El presente trabajo busca indagar en la desconfianza política en Chuquisaca y Sucre, cómo se manifiesta en los acontecimientos de octubre y noviembre de 2019, y qué hacer en adelante frente a ese escenario. Los comités cívicos tienen el potencial para crear confianza en sus regiones, delimitar agendas y orientar a los electores hacia el cumplimiento de ciertos objetivos a través de políticas públicas; por tanto, lo que se propone es la institucionalización de los comités cívicos, aunque esto tiene otras consideraciones que serán explicadas más adelante.

### 1. Confianza y organizaciones políticas en Chuquisaca

Pierre Rosanvallon, en su artículo "Democracia y desconfianza" (2006), afirma que al enfocarse demasiado en lo electoral, la democracia deviene en una "institucionalización de la confianza pública", que convive con formas de expresión social de desconfianza, como la vigilancia, la prevención o el enjuiciamiento. Históricamente, dice el autor, la democracia tiene dos problemas: por un lado, que se haya convertido en la "construcción de legitimidad de gobernantes"; por otro,


REIVINDICACIÓN
HISTÓRICA

que sea una "expresión de desconfianza", a lo que llama "tensión democrática". Para él, la desconfianza es parte intrínseca de la democracia.

Por esta serie de juegos entre democracia, desconfianza, vigilancia y puntos sociales debilitados Rosanvallon (2015) propone el concepto de *contrademocracia*, como una "forma democrática de poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, formando un sistema coherente con instituciones democráticas legales". Debe añadirse que para el autor la *contrademocracia* no es antagónica con la democracia, sino que es la "verdadera forma política". Esta es, por cierto, una línea de investigación que amplía en 2015, cuando opone a la democracia representativa una "democracia de apropiación" con principios como la legibilidad, responsabilidad y la rendición de cuentas o responsividad, y asume además una ilegibilidad del mundo, propia de los tiempos que corren y que los ciudadanos no querrían tanto una democracia directa como un gobierno abierto. Asimismo, señala que una "democracia de apropiación" —a la que también llama "democracia de confianza" o "democracia de ejercicio"— funciona mejor con comisiones públicas, organizaciones para el control ciudadano de lo estatal y consejos de funcionamiento democrático.

En una línea similar, David van Reybrouck (2017) parte del hecho de que la democracia representativa, con su énfasis en elecciones y urnas, precipitaría a un "síntoma de fatiga democrática", fundada en desconfianza y desafección a la política. A partir de la Grecia antigua, el autor demuestra que de ser una forma de gobierno fundada en el sorteo, la democracia representativa estaría más cerca de un sistema político aristocrático no hereditario. Con el estudio de casos actuales, Van Reybrouck propone, en última instancia, un "modelo birrepresentativo" que combina la democracia representativa indirecta con una contraparte social que delibera.

Está implícito que la democracia tiene imperfecciones, una de ellas es la distancia entre instituciones y sociedad civil, que privilegia decisiones en una élite que gobierna. Benjamin Barber (2014) presta atención a las formas de democracia representativa y a las formas de democracia directa. La democracia representativa se manifiesta de tres maneras: una democracia representativa de autorización, una jurídica y una pluralista; mientras que la democracia directa tiene dos: una democracia directa unitaria y una fuerte.

El requisito básico para una democracia plena, el autogobierno de los ciudadanos, se logra a través de la participación constante de los ciudadanos en el diseño de la agenda, la deliberación, legislación y la ejecución de políticas públicas. Si según Barber, y siguiendo a Maquiavelo, la multitud es más prudente que el "Príncipe", esto tiene que ver con el hecho de que el disenso deviene en mutualismo y, por tanto, aquí es donde se forma el pensamiento público.

Queda claro que tanto para Rosanvallon, como para Van Reybrouck y Barber, la desconfianza política es una cualidad intrínseca a todo sistema político que se dice democrático. Para todos ellos, la democracia deviene inevitablemente en un sistema de gobierno que pone demasiado énfasis en el sufragio, que además parece fundar la legitimidad de cualquier gobernante y que concentra el poder en un grupo que está gobernando. Ahora bien, es cierto que estos análisis se enfocan en democracias que no son la boliviana y es justamente en Bolivia donde la participación ciudadana en asuntos públicos tiene rasgos distintos a los que estudian los autores mencionados. Conviene anotar que el caso boliviano —cuando se trata de relaciones entre Estado, sociedad civil, regiones o sectores corporativos— es más complejo.

Según Luis Tapia y Marxa Chávez (2020), la victoria del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) y su llegada al poder a principios del siglo XXI están precedidas por una "activación" de la sociedad civil hacia fines del siglo XX, en un país donde las mediaciones entre ésta y el Estado no tienen a los partidos políticos como protagonistas; pero sí a sectores corporativos, es decir, a organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. No obstante, esta relación entre un "partido-Estado" y los sectores corporativos se tergiversa: al parecer se trataría de una donde los gobernantes deciden qué sectores pueden acceder al Estado y pondría ciertas condiciones, lo que en palabras de los autores restringe la "autonomía política" de sectores históricamente marginados; pero además tendería hacia el clientelismo.

Como se ve, aunque con rasgos muy propios, la democracia boliviana parece inclinarse también por concentrar decisiones en sus gobernantes; pero está claro que además de una clara *participación condicionada de la sociedad en el Estado,* la democracia boliviana se combina entre una democracia representativa pluralista —un gobierno descentralizado con una ciudadanía fragmentada; pero activa por el énfasis en la legislación, que no es otra cosa que el resultado de los intereses de una parte dominante en el sistema político boliviano— con una democracia directa que puede variar entre la unitaria y la participativa, aunque de nuevo, condicionada por el "partido-Estado" al que hacen referencia Tapia y Chávez.

El hecho de que la democracia boliviana se enmarque entre una democracia representativa pluralista y una democracia directa —entre unitaria y participativa, de donde la *participación condicionada de la sociedad en el Estado* sea una de las características que más sobresalen cuando se trata de los valores políticos que Barber describe en su estudio del año 2014— está acompañado de una baja confianza política que tiene larga data[1]. Este aspecto se reflejó en las elecciones para la Alcaldía de Sucre y la Gobernación de Chuquisaca entre 1995 y 2015[2]; como se verá, la desconfianza política en ambas elecciones, y en el lapso de tiempo determinado, se traduce en forma de "resistencia" frente a un sistema nacional de partidos. Aquí se confirma que la democracia, en el caso del municipio de Sucre, es una donde los partidos negocian; pero no se dotan a sí mismos de un "*input* ciudadano". Es decir, los gobernantes incentivan una desconfianza política por varios años.

## 2. Elecciones Municipales en Sucre (1995-2015)

Desde 1995, las elecciones municipales en Sucre muestran a un partido ganador distinto al de las elecciones generales a nivel nacional y a nivel Chuquisaca.

En 1993, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que presentó como candidatos a Gonzalo Sánchez de Lozada y a Víctor Hugo Cárdenas, ganó las elecciones generales con el 35,60 %, por delante de opciones como el Acuerdo Patriótico (AP) —que era una alianza entre Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)— que alcanzó el 21,06 %, Conciencia de Patria (Condepa) con 14,31 %, Unidad Cívica Solidaridad (UCS) con 13,73 % y Movimiento Bolivia Libre (MBL) con 5,37 %. A nivel departamental el ganador también fue el MNR, con el 31,95 %, seguido de AP con 26,23 %, MBL con 15,17 %, UCS con 12,67 % y la Izquierda Unida (IU) con 3,23 %. Son resultados similares a los nacionales; pero no semejantes a los de las elecciones municipales de 1995, cuando el MBL ganó con 27,57 %, el MNR alcanzó 27,48 % y UCS 12,18 %.

En las elecciones generales de 1997 a nivel nacional y en el departamento de Chuquisaca, con relación a las elecciones municipales de Sucre, ocurrió algo similar: a nivel nacional ganó ADN con 22,26 %, el MNR obtuvo 18,20 %, Condepa 17,16 %, el MIR 16,77 % y UCS el 16,11 %. A nivel departamental ganó el MIR con 20,32 %, ADN alcanzó 19,70 %, MNR 19,00 %, UCS 13,74 % y MBL con 12,73 %. Mientras que en las elecciones municipales de 1999 en Sucre ganó VR-9 con 17,89 %, seguido por el MBL con 17,75 %, ADN con 14,44 %, MNR con 12,51 % y MIR con 11,56 % de los votos.

Como se verá más adelante, hubo candidatos a Alcalde y concejal que fueron parte de Codeinca, por lo que es probable que la "resistencia" en las elecciones municipales en Sucre a lo que acontece en elecciones generales a nivel nacional y departamental tenga alguna relación.

Posteriormente, los resultados de las elecciones generales de 2002, en los niveles nacional y departamental, también difieren de los de las elecciones municipales del año 2004.

En 2002 a nivel nacional el MNR obtuvo 22,46 %, el MAS[3] 20,94 %, Nueva Fuerza Republicana (NFR) 20,91 % y la alianza MIR-NM-FRI el 16,32 %. A nivel departamental el MNR alcanzó 26,88 %, el MIR-NM-FRI 17,27 %, MAS 17,1 %, NFR 15,65 % y ADN el 11,58 %. Mientras que en las elecciones municipales de Sucre, el año 2004 ganó el MBL con 27,56 %, le siguieron Sucre Para Todos (SPT) con 18,45 %, Movimiento Poder Ciudadano (MPC) con 18,4 %, MAS con 8,28 % y MIR con 4,85 %.

La aparición del MAS en elecciones condicionó en adelante la competencia electoral en las elecciones municipales en Sucre; pero también en las departamentales en Chuquisaca. A pesar de una coyuntura crítica en el país entre 2000 y 2005, las elecciones generales en Bolivia y en Chuquisaca muestran la misma relación con los comicios municipales en Sucre. Aunque la resistencia a las primeras puede más bien profundizarse, como se verá más adelante.

En las elecciones generales de 2005, el ganador a nivel nacional fue el MAS con 53,74 %, Podemos obtuvo

1 Latinobarómetro publicó sus últimas encuestas en noviembre de 2021. A pesar de ser poco comentadas en Bolivia (con excepción de Friedrich Ebert Stiftung y Página Siete), los datos importantes reflejan la indiferencia política: a 27 % de los latinoamericanos y a 27 % de los bolivianos les da igual si tienen un gobierno democrático o autoritario; pero además que los bolivianos creen más en la Iglesia Católica (65 %), las Fuerzas Armadas (41 %) y en la Policía (27 %), en el Presidente (23 %), el Gobierno (25 %) y los partidos políticos (16 %). Estos datos se mantienen entre 1995 y 2015; pero descienden para la última encuesta. Por ejemplo, la confianza interpersonal en Bolivia se mantiene inalterada desde 1995 a 2015, alrededor del 20 % confía en la "mayoría de las personas"; pero en el último estudio se muestra en 12 %, mientras que la satisfacción con la democracia —que es lo mismo a qué tan satisfecho está un ciudadano con su sistema político— está en descenso a nivel regional desde 2015 (39 % en promedio) y en Bolivia se encuentra alrededor de 20 %, según la última encuesta de Latinobarómetro. En otras palabras, el país está en la tendencia regional en la que la democracia está lejos de consolidarse y, como varios países latinoamericanos, arrastra una crisis política desde antes de la pandemia (Latinobarómetro, 2021).

2 Se utiliza este marco temporal debido a las reformas electorales de 1995 con la Ley de Participación Popular, que elimina la categorización entre capitales de departamento, de provincia y secciones de provincia. Esto suponía una ampliación de la democracia en el país; pero además que a diferencia de elecciones anteriores donde los concejales elegían a quien fuera el próximo Alcalde de su municipio en una capital de departamento, desde la puesta en vigencia de esta norma los concejales elegían al Alcalde en caso de que éste no lograse la mayoría absoluta. Sin embargo, a partir del año 2010 y la promulgación de la Ley del Régimen Electoral, las y los candidatos a Alcalde y a concejal van en listas separadas.

3 En 2006 el MAS solicitó a la entonces Corte Nacional Electoral (CNE) que se agregue la sigla del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP). En enero de 2007 la CNE autorizó ese cambio y desde entonces la sigla es MAS-IPSP. Lo que significa que hasta enero de 2007 solo se escribía MAS.

28,59 %, Frente de Unidad Nacional (UN) 7,80 % y MNR 6,47 %. A nivel departamental, el MAS obtuvo 54,17 %, seguido por Podemos con 30,93 %, UN con 7,91 % y MNR con 4,31 %. Mientras que en las elecciones municipales de 2010, en Sucre, el Pacto de Integración Social (PAIS) obtuvo el 45,7 % y el MAS alcanzó 32,97 %.

A esto se suma que por la Ley 026 del Régimen Electoral, desde el año 2010 las y los candidatos a Alcalde y concejal se eligen por listas separadas, aunque esto solamente confirma que las elecciones municipales en Sucre resisten a tendencias nacionales y no favorecen una competencia electoral informada, lo que no es una relación positiva entre elector y elegido.

PAIS y MAS-IPSP llegaron a porcentajes similares a los obtenidos en la votación para Alcalde: en la lista a candidatos a concejal PAIS obtuvo 35,69 % y MAS-IPSP 31,67 %. Esto refleja una polarización en el Concejo Municipal de Sucre, que luego se repitió en las elecciones de 2015. Pero además son los años en los que el MAS-IPSP alcanzó el 63,91 % en las elecciones generales de 2009, lo que condicionó enormemente las relaciones políticas en el país y en el departamento, ya que en Sucre se redactó la nueva Constitución Política del Estado entre 2006 y 2008, con eventos violentos en la ciudad[4].

Aunque en las elecciones municipales de 2015 el ganador fue el MAS-IPSP, la polarización se mantuvo y la oposición se concentró en el Concejo Municipal de Sucre. El candidato a Alcalde por el MAS-IPSP alcanzó 45,02 %, el candidato por el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) llegó a 38,68 % y Chuquisaca Somos Todos (CST) obtuvo 8,68 %. Como en 2010, los porcentajes logrados por los candidatos a concejal fueron similares a los de Alcalde: MAS-IPSP con 38,78 %, FRI con 35,42 % y CST con 14,18 % (OEP, 2021).

Todo esto conduce a algunas conclusiones previas. Primero, independientemente de qué partido haya ganado las elecciones nacionales, el municipio de Sucre tenía una organización política ganadora distinta en elecciones municipales (con la excepción mencionada anteriormente, del año 2015). Esto puede deberse a que los dirigentes políticos en Sucre mantuvieron un discurso histórico de "reivindicación" en el que, a pesar de la importancia histórica de la ciudad, no es parte de los sucesos más importantes del país y mucho menos es un actor económico de peso en Bolivia. Falta indagar si este discurso dio legitimidad a las élites políticas del departamento. Segundo, si este discurso es histórico y de larga data, es probable que sea una estrategia tomada por esas élites para ganar más votos y legitimidad. Una de las consecuencias más obvias de esta estrategia es que la competencia electoral en el municipio se fragmente en dos; pero también que la agenda política esté condicionada por demandas regionales que desplacen a otras más urgentes o estructurales. Esto no quiere decir que las élites chuquisaqueñas sean ajenas a la política nacional y mucho menos que el discurso regional se dé solo en tanto éstas sean de oposición a quien gobierna a nivel nacional.

> Tanto Codeinca como Comcipo tienen un componente popular fuerte, que por momentos se acerca a la *contrademocracia* de Pierre Rosanvallon; pero fuertemente marcados por elementos históricos, ya sea porque Sucre es el lugar donde se fundó Bolivia y es la capital, o bien por la importancia de Potosí en la historia del país y del continente.

### 3. El Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca (Codeinca)

El hecho de que en medio de una suerte de resistencia a la política nacional se encuentre un discurso histórico y de larga data tiene como responsables a varios actores que desde 1948 pasaron por el movimiento cívico chuquisaqueño. Entre 1946 y 1948, el departamento de Chuquisaca se encontró con hechos que lo condicionaron de manera determinante: desde la decisión del gobierno boliviano (en 1946) para que el oleoducto entre Camiri y Cochabamba no pase por Chuquisaca, que la Bolivian Railway Company suprima la transitabilidad entre Río Mulatos y Potosí, hasta el sismo de 1948 en Sucre, la articulación de movimientos de tinte regional era escasa y se remitía a grupos en la ciudad de Sucre, sobre todo. Aunque desde el Estado se conformó el Comité de Auxilio y Reconstrucción de Sucre, por Ley 1090 de 30 de marzo de 1948, en el gobierno de José Enrique Hertzog Garaizabal.

La reconstrucción de la ciudad demandaba también la construcción de una fábrica de cemento en Sucre y grupos como Acción Cívica Chuquisaqueña, Amigos de Sucre, Amigos de la Ciudad o el Rotary Club Sucre pidieron que al nuevo Comité se sume uno de tinte puramente cívico. En principio, la formación de esta nueva entidad cívica

4 En la redacción de la nueva Constitución Política del Estado se buscaba incluir una demanda específica: el traslado de la sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre. Aunque la ciudad no perdería su condición de "capital", la demanda no prosperaría y desencadenaría en violencia. De hecho, las tensas relaciones entre el MAS-IPSP en gobierno y las élites políticas del departamento de Chuquisaca derivaron en los lamentables hechos del 24 de mayo de 2008, a raíz de los cuales se promulgó la Ley 139, del 14 de junio de 2011, mediante la que se estableció esta fecha como el Día Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación.



tuvo diversos nombres y miembros, por ejemplo: Comité Obrero Pro Defensa de los Intereses de Chuquisaca (1952), del que formarían parte obreros de la nueva fábrica de cemento en la ciudad, así como otros sindicatos; para luego ser Comité Pro Defensa de Intereses de Chuquisaca (1954), integrado no solo por obreros, sino también por maestros y artesanos. Pero en 1966 el comité cívico tomó su nombre definitivo y sería una suerte de poder paralelo en la ciudad, dado que el Alcalde de Sucre era designado por el Presidente de la República y pertenecía a la clase alta de la urbe (Romero, 2019).

En su tesis doctoral sobre Codeinca, Ever Romero Ibáñez recorrió la historia de la institución y la dividió en etapas. La primera corresponde a su formación (1948 y 1966), luego un periodo de consolidación (1966-1985) y una etapa un tanto más ambigua, en la que los partidos políticos tuvieron más presencia; pero también tergiversaron la institución.

Para Romero, la acción más recurrente del movimiento cívico en Chuquisaca fue la del Cabildo Abierto, que incluso logró detener el traslado de la refinería Mesa Verde a Santa Cruz en 1956, más vuelos de Sucre hacia otras ciudades del país y el pago de regalías por los pozos petrolíferos Buena Vista y Camatindi; pero es notorio que las decisiones de Codeinca que describe el autor giran en torno a un grupo de demandas recurrentes, incluso en la crisis de noviembre de 2019, es decir, casi medio siglo después[5].

De todas maneras, por la debilidad de los partidos políticos en Chuquisaca, hasta 1985 Codeinca mantuvo una relación estrecha con los representantes electos del departamento ante el Congreso boliviano, aunque con demandas concretas: desde la ampliación de la fábrica de cemento (Fancesa), la construcción de la carretera Sucre-Uncía, mejoras para el aeropuerto de la ciudad o mayor presupuesto para la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Codeinca es una institución cívica un tanto distinta a la de Santa Cruz y más cercana a la potosina, con un componente discursivo en el que lo histórico también tiene un peso decisivo. Desde 1966, el comité cívico del departamento buscó ampliar la participación de la sociedad civil chuquisaqueña e incluyó a representantes de las provincias. Además de los sindicatos, maestros y artesanos, se integró a la universidad, a la Central Obrera Departamental y a la Federación de Chóferes; pero también al sector privado, algo similar ocurre en Comcipo.

Según Edgar Iñiguez, debido a las orientaciones de desarrollo del Estado en 1952 y los nuevos polos de desarrollo fijados en el Plan Bohan surgieron movimientos regionales como el de Potosí y, de hecho, esto ocurrió también en Sucre: las demandas entre 1946 y 1948 eran síntoma de un cambio en las relaciones económicas en Bolivia.

Al analizar el caso potosino Iñiguez encuentra que, como en Codeinca, el movimiento regional es creado en principio por clases medias, para luego ser tomado por lo popular que, en el caso potosino, son los mineros, juntas vecinales y sindicatos. Sin embargo, nada de lo descrito por Romero al analizar Codeinca revela una preferencia

5 Por ejemplo, son recurrentes las demandas por una mejor distribución de recursos económicos entre el nivel central del Estado y el departamento de Chuquisaca, mayor presupuesto para la universidad, la construcción de un aeropuerto internacional, la construcción de una carretera llamada "ruta diagonal Jaime Mendoza", que integre al departamento con países limítrofes, o bien agua para la ciudad, tema que se discute hasta la actualidad. Esto no dice en absoluto que las élites políticas hacen uso desmedido de una estrategia discursiva con fines políticos, pero revela la cultura política del departamento, independientemente de quién gobierne el país (Romero, 2019).

de los cívicos chuquisaqueños por algún modelo estatal; mientras que este no es el caso de los miembros de Comcipo, para quienes la reducción del tamaño del Estado en la década de los 80 y la relocalización de mineros habría sido devastadora, por lo que es, ante todo, un movimiento cívico regional "estatista" y "pro 1952" (Iñiguez, 2008).

Tanto Codeinca como Comcipo tienen un componente popular fuerte, que por momentos se acerca a la *contrademocracia* de Pierre Rosanvallon; pero fuertemente marcados por elementos históricos, ya sea porque Sucre es el lugar donde se fundó Bolivia y es la capital, o bien por la importancia de Potosí en la historia del país y del continente. De aquí que lo popular en Codeinca y Comcipo puede privilegiar intereses sobre todo urbanos, aunque la composición de sus directivas incluya a representantes de provincias y áreas rurales. En el caso de Codeinca, se trata de un Presidente elegido por una asamblea de instituciones, la mitad deben ser urbanas y la otra mitad rurales[6], un Vicepresidente que es representante urbano, un Vicepresidente representante rural y cuatro secretarías. Es una estructura similar a Comcipo, en ambas se privilegia el modelo de "asambleas" con voto directo y por "aclamación".

El hecho de que Comcipo y Codeinca difieran en su preferencia por cierto modelo de Estado —al menos en el caso de Comcipo— es de todas maneras distinto al caso del Comité pro Santa Cruz. Claudia Peña explica que la "lógica" que subyace al comité cívico cruceño es una que aboga en todo momento por un "ser cruceño", que articula y unifica criterios; mientras que el "modelo autonómico" vendría a ser el modelo de Estado preferido. En todo caso, el "movimiento regionalista cruceño" que Peña describe está articulado por instituciones, intelectuales y, luego, partidos políticos, que —puede afirmarse hasta el día de hoy— explotan una dicotomía entre lo "camba-colla", que cambia hacia "regionalismo-centralismo", y con una evocación constante de la "identidad cruceña", que puede ir desde ferias, carnaval o cierta vestimenta (Peña, 2009).

Los aspectos señalados expresan otra diferencia notoria con los casos chuquisaqueño y potosino, donde la articulación no pasa de instituciones y los comités "interpelan" a la política de manera constante. A esto debe sumarse que mientras en Chuquisaca se hace un uso recurrente de una "reivindicación histórica" —porque el país se funda en Sucre y porque el cambio en las relaciones económicas desde la década de los años 40 en Bolivia afecta económicamente al departamento—, en Santa Cruz se apela además a "bases ideológicas" como las explicadas por Carlos Molina (2013), quien sostiene que el punto de partida para el desarrollo del departamento de Santa Cruz se encuentra en el "Memorándum, Dirigido al H. Congreso y a la Nación sobre las ventajas del ferrocarril Oriental" de 1904, que conlleva una visión a largo plazo del departamento y logra, en palabras del autor, una "sociedad civil cruceña fuerte", "independiente a las instituciones" y ajena a las "logias", dado que existe una "capacidad de planificación acumulada"[7].

Se podría decir que el movimiento regional se retroalimenta independientemente de quien gobierna a nivel nacional, porque la situación de Chuquisaca, a pesar del tiempo, se mantiene inalterada, el departamento es marginal a acontecimientos políticos y económicos en el país. Aunque esto puede no deberse solo a las élites departamentales, sino —y sobre todo— al contexto histórico, político y económico de Bolivia.

## 4. La crisis de 2019 en Chuquisaca ¿Qué hacer?

De lo anterior puede extraerse que las elecciones en Sucre giran generalmente en torno a una suerte de "resistencia" a lo nacional donde, con pocas excepciones, los partidos políticos que ganan en elecciones nacionales no logran ganar en elecciones municipales en Sucre[8]. Por otro lado, Codeinca responde a esta tendencia, aunque a diferencia de Comcipo y del Comité pro Santa Cruz, no tiene una preferencia por un modelo de Estado y tampoco está articulado más allá de instituciones que son, sobre todo, urbanas. Podría decirse que más allá de una reivindicación histórica, no existen más elementos ideológicos tanto en Codeinca como en el sistema de partidos en Chuquisaca, en su tono más general, y es probable que en ambas dimensiones el discurso regionalista sea explotado en favor de unas élites políticas.

6 En el caso de Chuquisaca, existe un comité cívico del área rural del departamento que se denomina Comité Cívico Impulsor para el Desarrollo de las Provincias (Cidepro). Es la organización que articula y decide por todas las provincias ante la asamblea de instituciones convocada por Codeinca.

7 Los planteamientos de Molina solo sirven a modo de ilustrar una cierta "ideología" en Santa Cruz, la visión de uno de los intelectuales en el departamento y no es, en absoluto, un texto con cierta rigurosidad académica o científica.

8 Aunque las elecciones para Prefecto y Gobernador de Chuquisaca muestran un comportamiento similar al de las elecciones municipales en Sucre, el MAS-IPSP ganó en la mayoría de las elecciones entre 2005 y 2015. Es decir, al igual que las elecciones municipales de la capital del departamento, la votación se concentró en dos opciones; pero es notable que el discurso de "resistencia" o "reivindicación histórica" aquí no funciona, a pesar de que la ciudad de Sucre concentra alrededor del 60 % de los habitantes del departamento; por supuesto, esto merece otro análisis. Para más información, ver: *Atlas electoral de Bolivia* (OEP, 2021).

En una conclusión rápida, se podría decir que el movimiento regional se retroalimenta independientemente de quien gobierna a nivel nacional, porque la situación de Chuquisaca, a pesar del tiempo, se mantiene inalterada, el departamento es marginal a acontecimientos políticos y económicos en el país. Aunque esto puede no deberse solo a las élites departamentales, sino —y sobre todo— al contexto histórico, político y económico de Bolivia.

Desde mayo de 2018, Codeinca y la Central Obrera Departamental (COD) de Chuquisaca ganaron protagonismo en el departamento por movilizaciones, paros y huelgas respecto a la explotación y exploración del pozo Incahuasi, ubicado en el límite entre Chuquisaca y Santa Cruz, y que enfrentó a élites políticas de ambos departamentos por demandas de distribución de regalías por hidrocarburos.

Pero la irrupción de Codeinca y la COD se dio recién el 7 de octubre de 2019, cuando ambas instituciones encabezaron marchas de apoyo a los trabajadores de salud y convocaron a una reunión en Sucre, para el 12 de octubre, entre los comités cívicos de Chuquisaca, Potosí y Oruro. Aquí volvió la demanda de agua para la ciudad de Sucre; pero al mismo tiempo que el Comité pro Santa Cruz empezó con cabildos unos días antes para discutir la situación del país respecto a las elecciones programadas para el 20 de ese mes, los planteamientos de Codeinca se enfocaron más en lo regional y no tanto en los acontecimientos políticos de Bolivia. Por supuesto, esto cambió a medida que se acercaba el día de las elecciones; pero es notorio que a un discurso regionalista se sume uno de integración con comités cívicos de otros departamentos y de demandas laborales (Correo del Sur, 2019). Cabe anotar que el dirigente de Codeinca, Rodrigo Echalar, se autoidentificó como trotskista y presidió la institución desde 2017 por su filiación a la Federación de Trabajadores de Educación Urbana de Chuquisaca, de la que fue Secretario Ejecutivo (Guevara, 2017).

> Si los comités cívicos tienen la potencia como para crear agendas políticas en amplio consenso entre la sociedad civil, se necesita institucionalizarlos a nivel nacional para vigilar sus elecciones internas; pero también delimitar sus funciones. Estas entidades deberían orientarse a la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones públicas; pero sobre todo al diseño y monitoreo de políticas públicas.

Es necesario decir que los cabildos, recurrentemente usados por los comités cívicos en el país, no cuentan con herramientas para medir la votación una vez que se puso en consulta algunas preguntas. Este también fue el caso de los cabildos convocados por Codeinca en 2019: las resoluciones presentadas por el Comité Cívico fueron aprobadas por "unanimidad" y dieron pie a que el movimiento cívico de Chuquisaca se una a movilizaciones a nivel nacional y acciones locales. Medios periodísticos no pudieron establecer el número exacto de asistentes en estos eventos; pero también fue imposible definir el número de votos por cada opción presentada en estos actos (Alí, 2019).

Aun así, no había duda de su impacto en la opinión pública local, que manifestó un descontento latente con lo que acontecía entre los últimos días de octubre y los primeros días de noviembre de 2019. Pero esto también reveló que Codeinca, a pesar de su aceptación en la ciudad de Sucre, tuvo apariciones esporádicas que obedecieron a lo coyuntural.

Pierre Rosanvallon y David van Reybrouck coinciden —además del hecho de que la democracia convive con desconfianza en el sistema político— en que la pervivencia del sistema democrático depende de una "apertura" de la democracia representativa indirecta con lo social. De hecho, Rosanvallon propone una "democracia de confianza" basada en la deliberación y participación constante de ciudadanos en la forma de "consejos de funcionamiento democrático" o como "organizaciones de control ciudadano"; mientras que Van Reybrouck apunta a una suerte de "paraparlamentarismo", con ciudadanos escogidos por sorteo para tratar alguna temática estructural.

Lo problemático de los comités cívicos en Bolivia es su carácter nada constante, que responde a temas coyunturales, y que su participación esté restringida a instituciones, es decir, si existe una democracia fuera de la democracia representativa en Bolivia, ésta tampoco parece mostrar tanta apertura. Sin embargo, como demuestra el caso de Codeinca en la crisis de 2019, un sistema político inmerso en desconfianza parece encontrar una salida en tanto que se permita mayor participación ciudadana en decisiones urgentes e importantes, que no necesariamente deban tomar una filiación política. Salir de una democracia representativa inmersa en desconfianza política depende de mayor participación y deliberación ciudadana en asuntos públicos.

Si los comités cívicos tienen la potencia como para crear agendas políticas en amplio consenso entre la sociedad civil, se necesita institucionalizarlos a nivel nacional para vigilar sus elecciones internas; pero también

delimitar sus funciones. Estas entidades deberían orientarse a la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones públicas; pero sobre todo al diseño y monitoreo de políticas públicas. Después de todo, son una apertura de la política a la sociedad, aunque con consideraciones. Benjamin Barber decía que para tener una democracia fuerte se requiere una participación constante del ciudadano en los asuntos públicos; pero que si esa deliberación estaría sujeta a elementos unitarios (identidades colectivas, raza, cultura) terminaría favoreciendo a pequeños grupos a cargo del colectivo que intenta deliberar.

## Referencias


Alí, Z. (28 de octubre de 2019). Se radicalizan las medidas con cerco a instituciones. *Correo del Sur*. https://correodelsur.com/local/20191028_se-radicalizan-las-medidas-con-cerco-a-instituciones.html

----- (1 de noviembre de 2019). Cabildo, marea tricolor. *Correo del Sur*. https://correodelsur.com/local/20191101_cabildo-marea-tricolor.html

Barber, B. (2014). Un marco conceptual: política de la participación. En F. Vallespín (Coord.), R. Del Águila, J.A. De Gabriel, E. García y A. Rivero (Eds.), *La democracia en sus textos* (pp. 281-296). Alianza.

*Correo del Sur* (8 de octubre de 2019). Marchas se intensifican por demandas laborales. https://correodelsur.com/local/20191008_marchas-se-intensifican-por-demandas-laborales.html

Guevara, L. (3 de septiembre de 2017). El Comité Cívico se renueva; nuevo directorio se declara independiente. *Correo del Sur*. https://correodelsur.com/politica/20170903_el-comite-civico-se-renueva-nuevo-directorio-se-declara-independiente.html

Iñiguez, E. (2008). *Movimientos regionales, discurso, ideología e identidad.* Consejo Editorial UMRPSFXCH.

Latinobarómetro (7 de octubre de 2021). *Latinobarómetro.* https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Molina, C.H. (2013). *La base ideológica del desarrollo cruceño.* El País.

Órgano Electoral Plurinacional (2021). *Atlas electoral de Bolivia.* https://atlaselectoral.oep.org.bo/

Peña, C. (2009). Un pueblo eminente. El populismo autonomista en Santa Cruz - Bolivia. En L. Tapia (Coord.), *Democracia y teoría política en movimiento* (pp. 159-184). Muela del Diablo Editores / CIDES-UMSA.

Romero, E. (2019). *Movimientos regionales y participación política.* CESU-UMSS.

Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 219-237.

----- (2015). *El buen gobierno.* Manantial.

Tapia, L. y Chávez, M. (2020). *Producción y reproducción de desigualdades.Organización social y poder político.* CEDLA.

Van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones.* Penguin Random House Grupo Editorial.

Zegada, M.T., Brockmann, E., Guzmán, D., Ojeda, A. (2021). *Disonancias en la representación política. Partidos aparentes y sociedad en acción (1982-2020).* CERES / Plural editores.

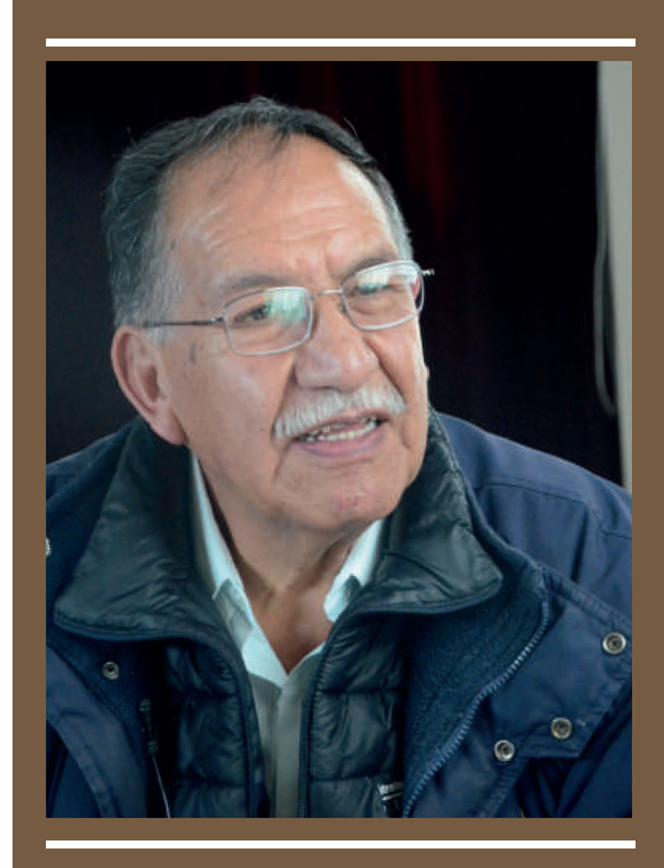
**Wim Kamerbeek Romero**

Estudios en Negocios Internacionales en Rotterdam Business School, Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Ganador del Premio Desarrollando América Latina 2014 por el diseño de la app EDUGEO, Ganador del Premio en Ensayo de Investigación Histórica “Juana Azurduy de Padilla” 2016. Columnista en medios nacionales e internacionales. Coautor del libro *Las ciudades votan* (2022). Actualmente trabaja como asesor en la Cámara de Diputados de Bolivia.


MEMORIAS
LA DEMOCR
MEMORIAS DE LA DEMOCRACIA
EMOCRACIA
MEMORIAS



# "Esta democracia tiene otra cara y no nos la regaló el Gobierno, la impusieron las masas"



## Entrevista con Edgar Ramírez Santiesteban*

* Esta entrevista se realizó el año 2019. Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. (7 de julio de 2021). *La Historia no Contada - Testimonios de las Democracias en Bolivia – Edgar Ramírez* [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8JatOZNYEwA

Edgar Fidel Ramírez Santiesteban, más conocido en el país como 'Huracán' Ramírez, nació en Potosí, en 1947 y falleció en La Paz el 31 de enero de 2021. Trabajó como minero en la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí. Por su actividad sindical, fue detenido y exiliado en Inglaterra entre 1967 y 1969, y en Chile y Holanda de 1971 a 1976. Vivió en la clandestinidad durante la dictadura de Luis García Meza. Fue líder de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y Secretario Ejecutivo de la Central Obrera Boliviana (COB).

**—*Andamios.* ¿Quién es Edgar Ramírez?**

**—Edgar Ramírez.** Soy como todos los bolivianos; he trabajado para comer, he trabajado en la mina. Soy de la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí, cuando cerraron la mina me transfirieron al Mutún, también he estado un tiempo en San Vicente, Esmolaca, en Telamayu, en Tupiza, me trajeron acá al almacén y ahora trabajo en el archivo. Ese es Edgar Ramírez, no tiene mucho que decir.

**—¿Cómo describe el rol de la dirigencia sindical?**

—Parece que ahora se ve a la dirigencia sindical como algo notorio. En el tiempo en el que yo estaba este tema no era de esas dimensiones; era simplemente una especie de lugar que le asignaban los trabajadores para que defienda los intereses de los trabajadores. Donde debería cumplir tareas que muchas veces eran de honor porque había que perder la vida y no estoy hablando de memoria: las dictaduras no tuvieron ningún miramiento en matar gente.

**—¿Entre los diferentes daños que causaron las dictaduras, cuáles son los que más le impactaron?**

—Cuando hablamos de daño no debemos referirnos solamente al hecho circunstancial del individuo, de la persona; el daño lo ha sufrido todo el país. Porque ustedes creen que en esa incursión de esa noche a esa casa que está ubicada en Miraflores y donde mataron a varias personas, ¿los vecinos estaban muriéndose de risa?, ¿no creen que estaban sobre espinas?, ¿no creen que los niños estaban llorando?

Pero además, las dictaduras generaron grandes daños al país. Yo recuerdo que con Banzer la universidad fue intervenida; primero, había un general Ovando que incursionó en la universidad con un grupo de Los Marqueces[1], ellos fueron sacados; pero después en el año 1971 de nuevo fue retomada la universidad y estuvo cerrada dos años. Esta historia se repitió el año 1980, la

1 Pandilla que tuvo su auge entre fines de los 60 y principios de los 70 del siglo XX, en la ciudad de La Paz.

universidad fue nuevamente tomada y cerrada otra vez por dos años, es más, los rectores fueron nombrados por decreto y eran coroneles y generales. Yo me pregunto, ¿en este caso habrá sido dañado el rector que fue desconocido? Yo creo que no. ¿Cuántos estudiantes habría que querían ingresar a estudiar en la universidad en esos años? Esos jóvenes no pudieron estudiar nunca porque no creo que hayan estado sin estudiar esos cuatro años; han tenido que ocuparse en algo, ¿entonces cuántos profesionales habrá perdido el país?

Entonces, esos daños se extendieron por todo el territorio nacional. Tengo en mis manos el Decreto Ley 7181, firmado por el general Barrientos y sus ministros. En el artículo 1 dice: "Declárase zonas militares aquellas en las cuales están ubicadas las empresas y establecimientos de la Comibol", todas las minas y zonas militares, zonas de guerra. Pero lo más grave es esto, artículo 3: "Quedan sometidas a la jurisdicción y a las disposiciones del Código Penal Militar todos los estantes y habitantes de las zonas militares declaradas en el artículo 1". Cuando dice todos los estantes y habitantes declarados bajo jurisdicción del Código Penal Militar no se está refiriendo solo a los mineros, está metido ahí hasta el gerente de la empresa, los niños y las esposas de ellos porque aquí abajo dice que están prohibidos de portar armas, que me parece bien; pero dice "caminar más de tres personas". Caminaban entre cuatro y ya caían en la jurisdicción del Código Penal Militar.

Estos daños fueron generados de manera masiva en contra de la población boliviana. […] Como dijo Marcelo Quiroga Santa Cruz cuando fue invitado para hablar de derechos humanos en el Senado norteamericano:

> Yo no voy a hablar de las laceraciones de mi pueblo, voy a hablar de los derechos humanos en su verdadera dimensión. No puede haber violación de derechos humanos más grave ni más grande que aquella en la que un pueblo poderoso, como es Estados Unidos, someta a un pueblo débil, como es Bolivia, y que para someterlo imponga dictaduras sangrientas.

Yo pienso que eso está vigente en este momento.

Es raro que recién en el año 1944 la Federación de Mineros aparezca como organización sindical legalmente constituida, muchos sostienen que con anticipación a ellos los constructores, los carpinteros se organizaron y no los mineros. Pero hay otras cosas más, si usted revisa con un poco de detenimiento la legislación social encontrará que en el año 1914, por ejemplo, se establece el descanso dominical para todos los trabajadores bolivianos: deben trabajar de lunes a sábado y descansar el domingo y ese decreto dice: con excepción de los trabajadores de las minas. Es decir, que los mineros sigan trabajando como *wata runas*[2], domingo más, ¿se imaginan?

Pero hay otras [cosas más] en este archivo […]. A la Guerra del Chaco fueron todos, [sin embargo] Patiño hizo un convenio con el Gobierno para que los mineros no vayan porque tenían que seguir trabajando; […] para ellos, más importante que defender al país en la Guerra del Chaco era trabajar en las minas y en ese momento, de toda la producción minera el 3 % se quedaba como impuesto para Bolivia y el resto salía para afuera.

Entonces vuelvo a la pregunta: ¿cómo es que el sector minero, al ser el más aguerrido y más antiguo de los trabajadores, recién [se organizó] en el año 1944? Porque hay que tomar en cuenta que incluso cuando se descubre América, cuando se asentaron en lugares y empezaron a hacer ciudades es cuando descubrieron la minería en esta zona, yo diría que el colonialismo inclusive empieza cuando lo detienen a Atahuallpa y le dicen 'usted tiene que llenar hasta esta altura esta casa con oro y con plata'. Llenan la casa e igual lo matan.

Yo pienso que ahí se inició el colonialismo porque empezaron a trabajar las minas. ¡Claro!, las minas revolucionaron el planeta, crearon esos fenómenos como la revolución de los precios del siglo XVII. Cómo iban a dejar que se organicen los mineros si de ellos dependía el bienestar de todo el planeta, ellos tenían que seguir trabajando y por eso dejaban que se organicen en sindicatos a los sastres, a los carpinteros, a los ferroviarios; pero no a los mineros.

Don Juan Albarracín Milán hizo un examen de las minas y estableció que, por ejemplo, los sindicatos trataron de organizarse el año 1910; pero no los dejaban, el gobierno iba y los dispersaba al extremo de que ellos un día de esos en Totoral, porque retiraron a la dirección sindical, reeligieron una nueva y los volvieron a retirar. Y la tercera dirección sindical en una asamblea decidió que todos los mineros se vayan a sus *sayañas*[3] al campo; pero deben hacer volar el campamento y las instalaciones de la mina. Eran actos de rebeldía. Esto está demostrando que no les dejaban organizarse y por eso cuando me preguntan ¿cuál es el hito más grande, el más importante de sus conquistas? Para mí es la nacionalización de las minas.

**—¿Cuán importante fue la nacionalización de las minas para el país?**

—Rockefeller creó su imperio en tres generaciones, fue llamado el "rey del petróleo"; pero Patiño en 24 años se

2 Quechua. *Wata runa*: siervo. El entrevistado hace referencia a una condición de esclavitud.

3 Aymara. *Sayaña*: parcela.

convirtió en el "rey del estaño", con la segunda fortuna más grande del mundo, y la Patiño Mines fue la quinta empresa más grande que conoce la humanidad. Eso no fue con el dinero que había venido del extranjero, sino con el dinero que había salido de La [mina] Salvadora, que generó más dinero que cualquier otro banco. Entonces, la nacionalización de las minas le devolvió al país la posibilidad de nutrirse, de comer su propio pan. Yo le haría un monumento a los que han hecho la Ley de Nacionalización de las Minas y por esa razón estas fuerzas extranacionales hicieron todo lo posible para revertir esta medida, por eso nos imponen dictaduras. Pero no solamente por las minas, sino porque la estrategia de dominación de estos países grandes se había pulido de tal manera que ellos decidían, como les he leído en estos documentos, como decidían la suerte de los bolivianos de la misma forma decidían lo que ocurría en el lejano Oriente o en el Asía. Entonces, para sentar dominio estos países impusieron dictaduras y por eso inclusive le pusieron nombres lustrosos a esa estrategia de dominación: Guerra Fría para toda Europa y para América Latina la Doctrina de Seguridad Nacional.

**—¿Qué significa para usted la democracia?**

—Estos pasajes que me ocupé de comentar a un comienzo son parte de la Doctrina de Seguridad Nacional, por esa razón los trabajadores no solo mineros, sino de todo el país, fueron a defender todas sus conquistas y además el derecho de participar en política que para nosotros tiene una cara, tiene el nombre de democracia. Porque la palabra democracia tiene identidad, tiene sexo, tiene la marca de quien la hace. La democracia del Goni no es la democracia del presente ni se parece nada a la democracia que se practica en las comunidades o en el sindicato minero. Por eso yo digo que tiene patente, tiene marca, tiene el rostro de quien la ejerce.

El año 1952, en el mes de enero votaban solamente aquellos bolivianos que sabían leer y escribir, y los que tenían *pililín*; las mujeres no, las mujeres estaban excluidas, no podían votar. Pero además, aunque uno sepa leer tenía que tener una determinada cantidad de ingresos y por eso solo el 3 % de la población elegía al Presidente y a los ministros. Entonces, después de que los mineros hicieron esa insurrección nacional y se nacionalizó las minas, ¿las elecciones de 1956 se hicieron con el 3 % de la población reducida a quien sabe leer y escribir, y solo a los hombres o a todos?: a todos. Entonces, esta democracia tiene otra cara y no nos la regaló el Gobierno, la impusieron desde abajo las masas; entonces, la democracia de ellos no es igual que la democracia de nosotros.

Lo que estoy contando como testimonio o como un relato no tiene que servir para hacer llorar, sino para incentivar a investigar nuestra historia y a partir de esos antecedentes proponernos proyectar la nueva historia que deben escribir los jóvenes. Porque estoy seguro de que los jóvenes de hoy se van a convencer de que deben pelear por su país del mañana.

**—¿Las reivindicaciones de los mineros están plasmadas en la Constitución Política del Estado del año 2009?**

—Yo haría dos consideraciones: la primera, aquellos que estuvieron con la dictadura y contra la democracia se adueñaron de las banderas del pueblo. Es decir, ahora ellos aparecen como demócratas, se olvidaron que eran los que crecieron a la sombra del dictador y en este momento están pretendiendo adueñarse otra vez de nuestras reivindicaciones democráticas; pero para torcerlas, para convertirlas en una cifra, no en el ejercicio del poder porque en este caso hay que tomar en cuenta que cuando se hizo una nueva Constitución hubo algunas características que se impusieron.

Eso de la descentralización, eso de las autonomías no es simplemente un adorno, se les ha entregado la posibilidad de decidir. Ahora ya no deciden en el Poder Ejecutivo lo que quiere y debe hacer una población que está allá perdida, esa población es autónoma y esa autonomía en los hechos está hablando del ejercicio del poder; entonces este ejercicio del poder de las masas del pueblo está queriendo ser torcido porque se están adueñando de nuestras banderas. Alguna vez a mí me dijeron: "¿Y esa democracia por la que pelearon los mineros practicaban en las minas?". Claro que sí.

El ejercicio de la democracia dentro del campamento queríamos que se expanda por todo el territorio nacional y en cierto modo lo logramos; pero no se hubiese logrado solo con el concurso de los mineros porque una cosa es Siglo XX, Huanuni, Chorolque y Siete Suyos como campamentos mineros y otra cosa es Bolivia, que fuera de tener estas características que acabo de señalar había tenido otras que estaban escondidas: habíamos sido muchas nacionalidades y culturas. No en vano este proceso se llama revolución democrática y cultural.

Entonces, por ese motivo yo creo que, en este caso, las huellas del ejercicio de esa democracia están en este archivo. Por ejemplo, gran parte de la información de la

Marcha por la Vida existe en este archivo, por eso yo soy un convencido porque tengo la ventaja, frente a muchos, de que en mis manos están los testimonios, los papeles de esto que acabamos de hablar. Yo he encontrado entre la documentación, por ejemplo: don Víctor López, grado de instrucción segundo curso de primaria y oficio labrador; Simón Reyes, oficio zapatero… muchas de esas cosas; pero he encontrado también una inquietud de hacer bibliotecas, de nutrirse de las ideas de avanzada y por esa razón estos hombres se acercaron a las banderas democráticas, a las reivindicaciones de los de abajo para pelear contra los de arriba y cuando digo arriba no estoy hablando del Poder Ejecutivo. Porque el poder en este caso no es el poder al que nosotros estamos acostumbrados a referirnos, sino a su base de sustentación: la plata. Y cuando estoy señalando que ellos prefirieron pelear por las reivindicaciones democráticas estoy hablando por las reivindicaciones de la democracia para todos, no solamente para los que tenían el dinero suficiente para hacer campaña y como para votar.

**—¿Cómo puede contribuir el informe de la Comisión de la Verdad?**

—En lo que tiene que contribuir y está emplazada a hacerlo es en establecer la verdad. Porque de verdad el país ha perdido mucho, mucho, yo diría exageradamente mucho con la manipulación en este caso de quienes se sienten predestinados para ser los que manejen el poder y que en definitiva esos intereses están muy ligados a los intereses antinacionales.

Además, la restitución de esa verdad no tiene que ser un paño de lágrimas. Es decir, no tiene que ser aquello por lo que nos reunamos todas las fechas señaladas para llorar; de ese informe no tienen que salir deudos, viudas o viudos, sino reivindicaciones para reconstruir el país. Esa ha de ser la verdadera restitución y por eso yo digo que hay que darle mucha importancia al artículo 2 de la ley que crea la Comisión de la Verdad, que dice: es para investigar el daño económico al país, los factores políticos, los factores geopolíticos, económicos, tecnológicos que debe desde luego desembocar en los factores que como dice en este documento existen víctimas; pero yo creo que la gran víctima es el país, con sus 10 millones de habitantes.

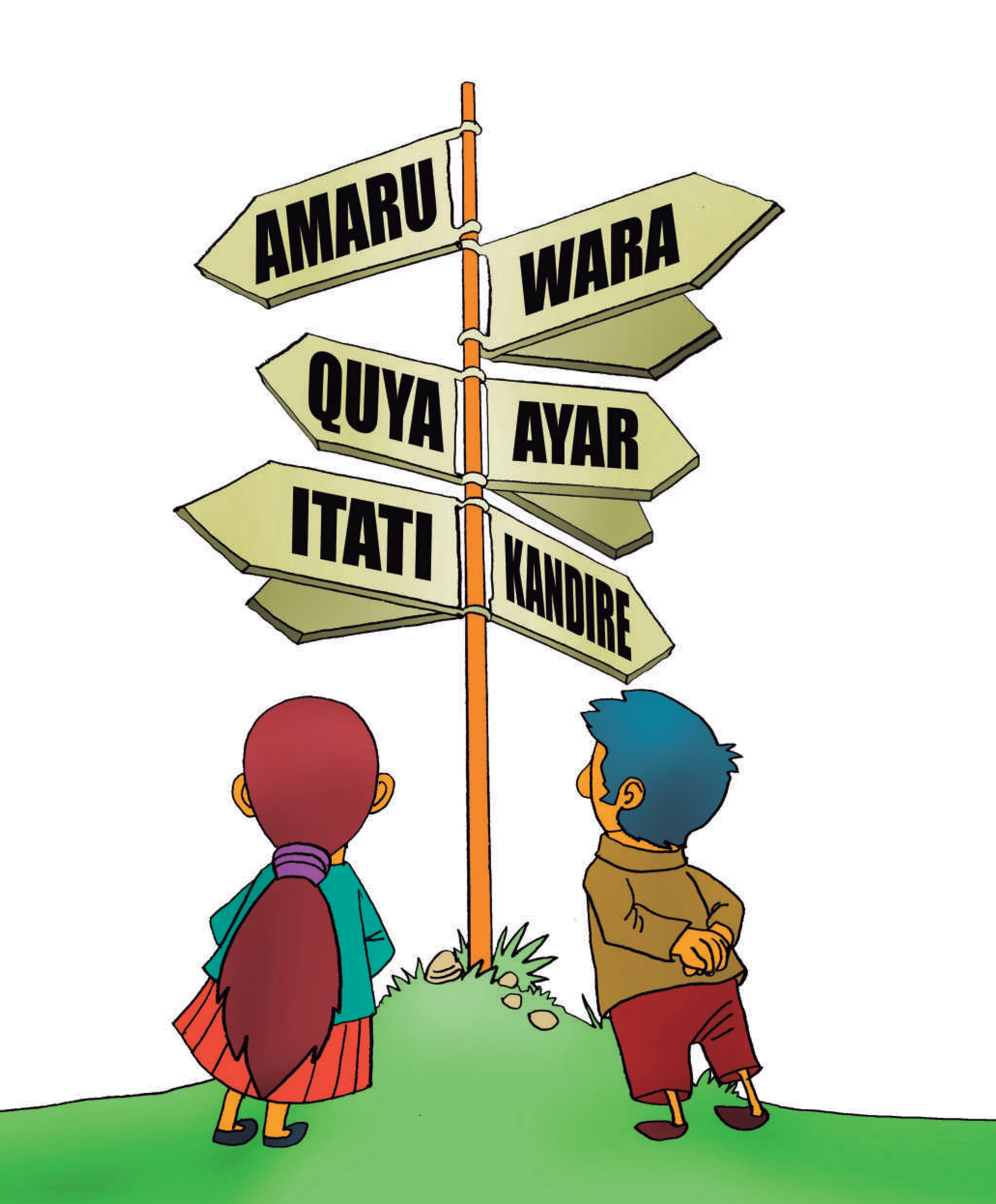
**—¿Qué mensaje les dejaría a los jóvenes del país?**

—No soy partidario de aquello que dijo algún político: que a veces la democracia y la revolución necesitan del palo de la dictadura y la contrarrevolución. Yo creo en los jóvenes; recuerde, alguna vez usted ha debido ser más joven y yo he sido joven, cuando era miembro de la Federación de Mineros era joven todavía y cuando ingresé a trabajar a la mina tenía mis veintitantos años, sin embargo, creo que la juventud no hay que contarla en un almanaque cronológico porque hay jóvenes que son viejos y hay viejos que son jóvenes. ¿Cuál es la diferencia? La diferencia es que esos jóvenes, al margen de la edad que tienen, están interesados en conocer el país y pelear por la felicidad de todos. Y la verdad es que lo que estoy contando como testimonio o como un relato no tiene que servir para hacer llorar, sino para incentivar a investigar nuestra historia y a partir de esos antecedentes proponernos proyectar la nueva historia que deben escribir los jóvenes. Porque estoy seguro de que los jóvenes de hoy se van a convencer de que deben pelear por su país del mañana.

**Edgar Fidel Ramírez Santiesteban (‘Huracán’ Ramírez) (1947-2021)**

Fue trabajador de interior mina en la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí (1969). Activista sindical, se inició como delegado (1974), Secretario General del Sindicato Unificada (1976-1978) y Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) (1988-1994). Fue Secretario Ejecutivo de la Central Obrera Boliviana (1998). Miembro de la Comisión Codificadora del Código de Minería (1986-1987), coordinador del equipo técnico de la Federación de Mineros para la elaboración del Proyecto de Rehabilitación de Comibol Oruro (1991). Por su labor sindical sufrió detenciones y fue exiliado a Inglaterra (1967-1969), Chile y Holanda (1971-1976), y estuvo en la clandestinidad (1980-1982) durante el gobierno de Luis García Meza. A su retorno fue docente suplente en la Universidad Nacional Siglo XX (Llallagua, 1995). Presidente del Directorio del Sistema de Documentación e Información Sindical de la FSTMB (1979-1994), responsable del rescate del Archivo de la Compañía Aramayo Franke, Tupiza (1999), autor del Proyecto de Organización del Museo y Archivo de la Guerra del Chaco, para la Federación de Beneméritos de la Guerra del Chaco (filial Tupiza) y la Alcaldía Municipal de Tupiza (1999), autor del Proyecto del Sistema de Archivo Nacional Minero de la Comibol (2001-2009). Entre sus últimas actividades laborales, en agosto de 2017 fue nombrado miembro de la Comisión de la Verdad, que investiga crímenes ocurridos durante las dictaduras del periodo 1964-1982 en Bolivia, como la desaparición del líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz.


PERSPECTIVAS
INTERNACIONALES


AMARU
WARA
QUYA
AYAR
ITATI
KANDIRE

Entrevista 17 de noviembre de 2022

# Lupu y Boidi: «Hay que enfocarse en que los ciudadanos entiendan cómo funcionan las elecciones»[1]

Los investigadores de Lapop Lab entienden que la debilidad concreta de la democracia es que se puede convencer a la ciudadanía, y en algunos casos con razón, de que las instituciones no están funcionando.

Noam Lupu y Fernanda Boidi son investigadores miembros del equipo del Latin American Public Opinion Project (Lapop Lab) de Vanderbilt University. El proyecto tiene como su producto más conocido el Barómetro de las Américas, uno de los estudios de opinión más relevantes para medir las actitudes de los ciudadanos frente a la democracia en Latinoamérica. Ambos son doctores en ciencia política y especialistas en opinión pública.

Noam Lupu



Fernanda Boidi



De acuerdo con el último Barómetro de las Américas, solo el 42% de los ciudadanos de la región dicen confiar en las elecciones. Desde principios de siglo, América Latina ha evidenciado una *caída libre* de la confianza en el sistema democrático, los partidos políticos y las instituciones. Por otro lado, existe un cambio en la aceptación de golpes ejecutivos y militares, así como en la validación de liderazgos autoritarios y populistas. El hartazgo social está marcando el termómetro social. Boidi y Lupu nos ayudan a comprender el panorama.

**N. de E.-** La presente entrevista es reproducida por la revista *Andamios* (12) sin cortes ni edición.

1 Publicada originalmente en Diálogo Político el 17 de noviembre de 2022. Disponible en: https://dialogopolitico.org/agenda/entrevistas/lupu-y-boidi-elecciones/

**El mapa político de América Latina es totalmente diferente al de hace apenas cinco años. ¿Cómo comprender los cambios?**

**Fernanda Boidi (FB)**: En la mayoría de los países de la región hay democracia, y esto hace posible que los gobiernos pierdan elecciones. Hay transiciones. Quienes pierden lo aceptan, más o menos a regañadientes, pero eso es una buena noticia. El que los gobiernos pierdan elecciones, independientemente del signo, y que haya oposiciones vigorosas que se presentan a la elección con chances de ganar, y que ganan y generan recambios, es una buena noticia, sin duda.

**Noam Lupu (LP)**: Me parece que lo que hemos visto desde principios de los 2000 son olas que, si bien a veces parecen ser ideológicas por el signo de los candidatos, en la preferencia de los ciudadanos no han existido muchos cambios ideológicos. Por lo cual, tanto la primera ola, llamada *ola progresista* o *pink tide*, estuvo vinculada más al cambio de ciclo económico, y no tanto con la ideología de los gobiernos. Sobre esto hay mucha evidencia.

Creo que ahora estamos mirando un fenómeno parecido. Terminó el *boom* de los *commodities* y hemos tenido cambio en el signo de los gobiernos. En las encuestas vemos en algunos países un cambio ideológico de las personas hacia la derecha, por ejemplo, en Argentina o Brasil. Pero creo que tiene que ver menos con un cambio de preferencias que con que se haya vuelto más «legítimo» llamarse de centroderecha o derecha en países que habían tenido dictaduras militares de ese signo. Ese es el único dato que notamos diferente, pero esto tampoco explica por qué se está eligiendo más gente de izquierda ahora, por ejemplo.

**En los últimos años casi todos los gobiernos han perdido la elección. ¿Podemos hablar de un ciclo de hartazgo social con los gobiernos en vez de un cambio de signo?**

**NL:** Sí, es básicamente eso lo que vemos. Hemos tenido olas de escándalos de corrupción, desde los *Panamá Papers*, el caso *Odebrecht*, la compra de vacunas y la vacunación en la pandemia, y además resultados económicos no muy buenos desde 2014 en adelante en toda la región. Eso lo vemos en las encuestas. Hay una percepción de que los políticos no están respondiendo a las preferencias de la ciudadanía, sino en función de sus intereses personales.

**FB:** Tuvimos una pandemia en medio. Esto catalizó procesos de descontento. La crisis de salud sumada con la crisis económica jugó en contra de los gobiernos. Salvo excepciones contadas como la de Uruguay, donde la gestión del Ejecutivo de la pandemia le permitió una mayor *luna de miel* en cuanto a la aceptación presidencial y del gobierno.

**Ganadores en elección al gobierno nacional en América Latina (2018-2022)**

| Año¤ | País¤ | Condición¤ | Ideología¤ |
|---|---|---|---|
| 2018¤ | Paraguay¤ | Gobierno¤ | Derecha¤ |
| 2018¤ | Colombia¤ | Oposición¤ | Derecha¤ |
| 2018¤ | Brasil¤ | Oposición¤ | Derecha¤ |
| 2019¤ | Uruguay¤ | Oposición¤ | Derecha¤ |
| 2019¤ | Argentina¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |
| 2020¤ | Bolivia¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |
| 2021¤ | Ecuador¤ | Oposición¤ | Derecha¤ |
| 2021¤ | Perú¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |
| 2021¤ | Chile¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |
| 2022¤ | Colombia¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |
| 2022¤ | Brasil¤ | Oposición¤ | Izquierda¤ |

**¿Se espera que los números de apoyo a la democracia desciendan con el actual contexto latinoamericano?**

**FB:** Posible siempre es. La última encuesta del Barómetro de las Américas [2021] indicó que el apoyo a la democracia se mantuvo comparado con el histórico. En un contexto de pandemia y crisis. Pero si hay que hacer una apuesta diría que, salvo excepciones puntuales, es posible que se mantenga este apoyo o que incluso mejore, porque las condiciones objetivas de vida de las personas estarían incidiendo favorablemente. Creo en un panorama moderadamente optimista.

**NL:** Hemos visto en las últimas rondas una especie de ciclo de apoyo o *luna de miel* con la democracia luego de una elección. Se hace la elección, se generan expectativas, luego no se cumplen esas expectativas y ahí vemos el descenso del apoyo y de la satisfacción con la democracia. Sospecho que lo que vamos a ver es una diferencia entre los países que han tenido una elección hace poco versus los países que van a tener una elección. Por ejemplo, en Brasil acaba de ocurrir una elección, ahí creo que va a estar alta; mientras en Argentina, que está de camino a una elección, va a estar baja.

**Antes veíamos a las democracias del llamado *tercer mundo* como imperfectas. Hoy notamos que incluso democracias consolidadas están en dificultades. ¿Es un problema inherente a las democracias?**

**FB:** Por definición, las democracias son sistemas dinámicos, abiertos. Hay tensiones cuando interactúan con otros sistemas. Es, incluso, por definición, frágil, porque está diseñada para cambiar constantemente. Depende de cómo funciona el sistema de partidos, la división de poderes, la fortaleza de las instituciones.

**NL:** La fortaleza y debilidad de la democracia es que se puede autocorregir. Una dictadura no tiene esa capacidad de alternancia si las cosas no van bien. Por tanto, como ciudadanos tenemos que creer en la capacidad de la democracia de corregir el rumbo del país. La debilidad concreta es que se puede convencer a la ciudadanía, y en algunos casos con razón, de que las instituciones no están funcionando. Esto es lo que básicamente hace el populismo, erosionar la legitimidad de las instituciones democráticas.

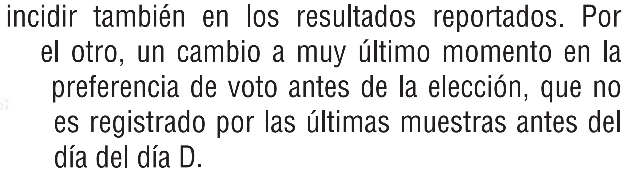
**Existen casos paradigmáticos. El Salvador, por ejemplo, es uno de los países donde más se apoya la democracia con 73%, por encima del 61% que promedia la región. Sin embargo, tienen un presidente con prácticas abiertamente autoritarias, pero con alta popularidad. ¿Cómo comprender este fenómeno?**

**NL:** Es un caso paradigmático de lo que se ha visto también en Hungría, Polonia, Turquía o Rusia, y que se ha denominado *democratic backslading*. En la época de los golpes ya sabías que los militares daban un golpe y se acababan las democracias. Hoy en día este *proceso* se gestiona desde adentro, a través del apoyo popular, debilitando a las instituciones y a la lógica de funcionamiento de las democracias. El presidente Bukele, por ejemplo, pide al pueblo, con un mensaje muy populista, que luche contra las élites, la élite política, económica, las corporaciones.

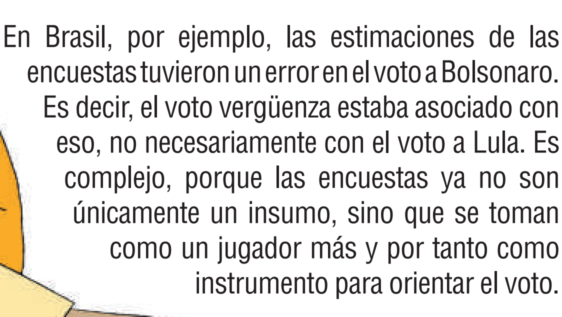
**FB:** La democracia, aunque cada vez más vaciada, es el sistema que tienen hoy los salvadoreños. Entonces, los ciudadanos están contentos por la gestión y por cómo actúa la figura visible de poder que es el presidente. Si vamos a los datos, vemos que es el país con la proporción más alta de ciudadanos que están dispuestos a tolerar un golpe del Ejecutivo. Un 51% piensan de esta manera. Es decir, justifican que el presidente cierre el Congreso. Ha existido un trabajo intenso, aunque a veces poco perceptibles, de erosión de la democracia, pero todavía no llega a ser visto por grandes mayorías de ciudadanos, al menos en el caso de El Salvador. El mismo dato se vio en Venezuela. En 2007 y 2008 los valores de satisfacción con la democracia eran altísimos. Cuando comenzó a decaer la democracia como todos sabemos, estos valores comenzaron a caer en picada.

**El estrecho margen en el resultado electoral entre Lula y Bolsonaro en Brasil, después de que las encuestas daban una diferencia más holgada a Lula, ¿habla del crecimiento del *voto vergüenza* en apoyo a expresiones autoritarias de la política?**

**FB:** No hemos visto la suficiente cantidad de evidencia como para decir que es un fenómeno en crecimiento en la región. Sí hay indicios, por varias situaciones como las elecciones en Estados Unidos, Colombia o Brasil, que indicarían que es un tema presente. Hay factores que van en el mismo sentido y que configuran un problema metodológico porque es difícil medir lo que ocurre. Por un lado, una cierta cantidad de personas no están de acuerdo de declarar su afinidad política real. Hay gente más proclive a contestar que otra (por sus características de personalidad, por su disponibilidad de tiempo, o porque odian a las encuestas) y eso puede incidir también en los resultados reportados. Por el otro, un cambio a muy último momento en la preferencia de voto antes de la elección, que no es registrado por las últimas muestras antes del día del día D.



En Brasil, por ejemplo, las estimaciones de las encuestas tuvieron un error en el voto a Bolsonaro. Es decir, el voto vergüenza estaba asociado con eso, no necesariamente con el voto a Lula. Es complejo, porque las encuestas ya no son únicamente un insumo, sino que se toman como un jugador más y por tanto como instrumento para orientar el voto.



**De acuerdo con el Barómetro de las Américas, menos de la mitad de las víctimas de corrupción o con mala situación económica o que no apoyan al gobierno de turno, no confían en las elecciones. ¿Hay ahí una clave para la agenda de trabajo del sistema político?**

**NL:** Sí, el tema de confianza en las elecciones es fundamental. Esto es importante y permite a la clase política, como se ha visto claramente en Estados Unidos, movilizar a las élites que pierden y generar un movimiento para deslegitimar el sistema democrático. No solo hay que enfocarse en que haya más confianza, sino en que los ciudadanos entiendan cómo funcionan las elecciones. Tiene que haber información para comprender que es poco razonable que exista un fraude electoral a los niveles nacionales que se ha alegado por ciertos candidatos y presidentes.

**FB:** Hay un desafío gigante de generar herramientas para que las personas puedan acceder a la información y tomarse una pausa para pensar «este dato es razonable y confiable, o no lo es», y en consecuencia discernir para hacerse una opinión con base en hechos reales.

El hecho de que las instituciones funcionen mejor para atender las necesidades de las personas, disminuir las prácticas corruptas y mejorar los servicios, tendrá un efecto derrame en la confianza en las elecciones y la democracia. Eso es lo esperable.

---

**Fuente: https://dialogopolitico.org**

**Editor de Diálogo Político:** Ángel Arellano, doctor en ciencia política, magister en estudios políticos y periodista. Coordinador de proyectos en la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay.





## PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL






**Órgano Electoral Plurinacional [OEP], Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU Mujeres] (2021). *Compendio normativo. Derechos políticos de las mujeres*. OEP y ONU Mujeres.**

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se sustenta en la generación de instrumentos normativos que lo promuevan, a partir de obligaciones estatales que reafirmen y garanticen su participación activa y efectiva.

Bolivia destaca por su normativa en la materia por varias razones: la inclusión de valores constitucionales de equidad de género en la participación e igualdad de oportunidades; la normativa electoral que garantiza la participación de las mujeres en el marco de los principios de paridad y alternancia, equivalencia y complementariedad; la normativa específica sobre acoso y violencia política; y la obligatoriedad de incluir un régimen de despatriarcalización en los estatutos de organizaciones políticas.

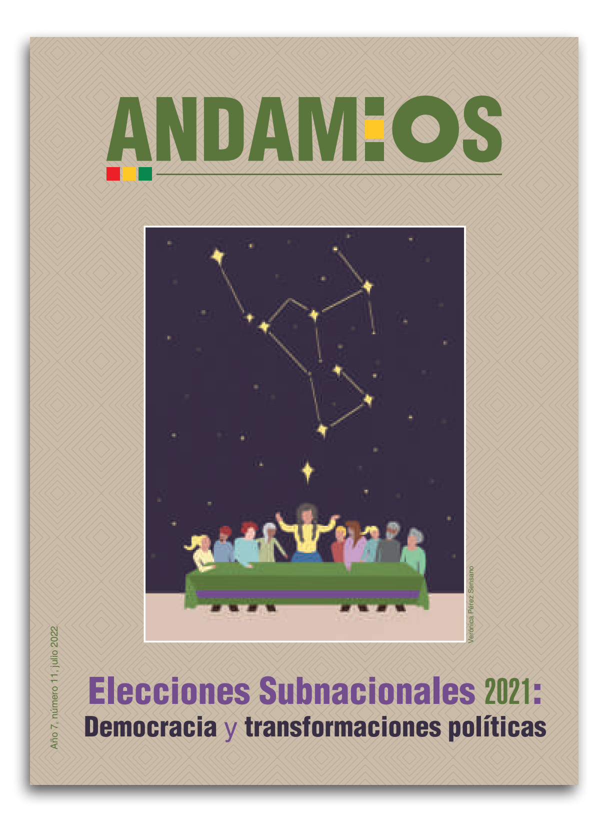
Con esta mirada, el OEP y ONU Mujeres publicaron este compendio, que incluye la siguiente normativa nacional:

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
- Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional
- Ley 026 del Régimen Electoral
- Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres
- Decreto Supremo 2935 Reglamento a la Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres
- Ley 348 Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia
- Ley 1096 de Organizaciones Políticas
- Reglamento para el Trámite de Recepción de Renuncias y Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública
- Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones

El texto también incluye la siguiente normativa internacional:

- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer – CEDAW
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belém Do Pará"
- Declaración y Plataforma de Beijing
- Resolución 66/130 Sobre la Participación de la Mujer en la Política
- Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política.

## PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL




**Órgano Electoral Plurinacional (2022).**
***Andamios,*** **7 (11). OEP.**

En la revista *Andamios* (año 7, número 11) se puede encontrar miradas plurales sobre el proceso electoral subnacional, los escenarios de la democracia y las transformaciones políticas que invitan a profundizar el análisis y la deliberación. En la sección Con/textos se presenta diferentes perspectivas y análisis del proceso electoral subnacional a casi un año de la posesión de las nuevas autoridades. La sección Electoralia ofrece un análisis completo sobre la realidad y confiabilidad del padrón electoral boliviano. En Demodiversidad se propone un ensayo sobre colonialismo interno, esencialismo y totalidad, y una reflexión en torno a la elección según normas y procedimientos propios y estructuras de organización de las NPIOC.

Por otra parte, *Andamios* se engalana con la publicación de los cuatro ensayos ganadores del concurso denominado Avances y Retos de la Democracia Intercultural en Bolivia, lanzado en octubre de 2021, en el que participaron más de una decena de estudiantes universitarios de todo el país. Finalmente, en la sección Memorias de la Democracia la revista propone una entrevista con Nila Heredia realizada en la gestión 2018, a través de la cual comparte sus vivencias, experiencias y valiosas reflexiones en torno a la defensa de los derechos humanos y la trayectoria de las luchas armadas, la resistencia en contra de las dictaduras militares y la recuperación de la democracia en el país.

El toque artístico en este número de *Andamios* llega de la mano de Verónica Perez, destacada ilustradora y diseñadora gráfica paceña.

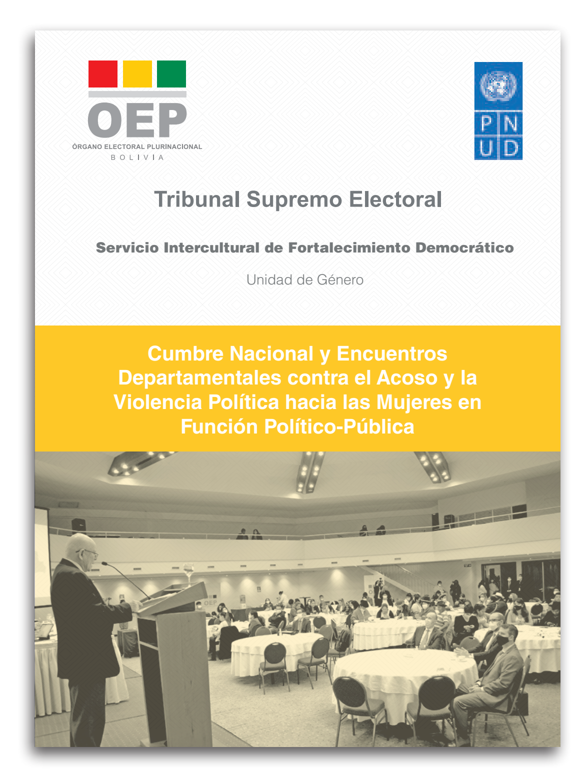



**Órgano Electoral Plurinacional (2021).** ***Democracia y gobernanza en Bolivia: balance y perspectivas*****. OEP y PNUD.**

Esta publicación presenta la memoria del encuentro nacional *Democracia y gobernanza en Bolivia: balance y perspectivas*, organizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se realizó entre el miércoles 15 y el jueves 16 de diciembre de 2021. El evento reunió a 21 panelistas nacionales, dos conferencistas internacionales, especialistas, comunicadoras/es sociales, analistas, docentes universitarios y activistas. Metodológicamente, se abordaron tres ejes temáticos: 1) Democracia y gobernanza en vilo: dimensiones de la crisis; 2) Edificación de la democracia intercultural y paritaria: balance y perspectivas; 3) Gobernanza y territorialización de la política.

El objetivo central del evento fue establecer un espacio amplio y plural de diálogo, deliberación e intercambio de experiencias en torno a la democracia y la gobernanza en Bolivia, que permita realizar un balance crítico de los procesos políticos e institucionales, y vislumbrar los desafíos que el sistema de gobierno y la sociedad boliviana deben enfrentar para el logro de la gobernanza efectiva.

## PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

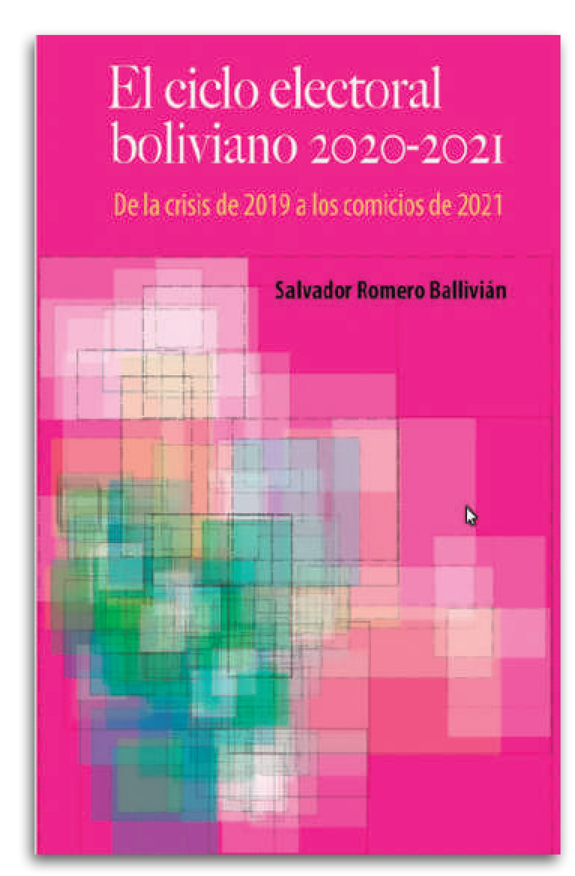



**Órgano Electoral Plurinacional (2022). *Cumbre Nacional y Encuentros Departamentales contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres en Función Político-Pública*. OEP.**

Una tarea fundamental del Órgano Electoral Plurinacional es la lucha contra el acoso y la violencia política. En ese marco, en marzo de 2022 el Tribunal Supremo Electoral desarrolló la Cumbre Nacional contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres en Función Político-Pública, que tuvo como objetivo principal definir políticas y estrategias interculturales de educación democrática con equidad de género para la prevención del acoso y violencia política, a fin de garantizar los derechos políticos de las mujeres; asimismo, concretar estrategias de acción para luchar contra esta problemática, además de articular los mecanismos de prevención y atención inmediata.

El evento se desarrolló el 30 de marzo de 2022 en la ciudad de La Paz, por convocatoria del TSE, y contó con el apoyo del PNUD. En la oportunidad se reunió a diversas instituciones involucradas en el cumplimiento de la norma, específicamente aquellas que menciona el Decreto Supremo 2935.

## PUBLICACIONES NACIONALES




**Romero, S. (2022). *El ciclo electoral boliviano 2020-2021. De la crisis de 2019 a los comicios de 2021*. FES Bolivia.**

El libro propone un análisis del ciclo electoral 2020-2021, pero va más allá de este periodo porque lo sitúa en una mirada más larga, en torno a cambios y continuidades relevantes de la dinámica electoral boliviana. Por ello constituye un valioso aporte para entender la disputa política ya que no solo considera variables electorales, sino también sociales y territoriales.

La obra está dividida en cinco capítulos, el primero se concentra en el contexto que llevó del tercer mandato de Evo Morales y la anulada elección de 2019 a los comicios de 2020, con consideraciones sobre los años precedentes, indispensables para comprender la dinámica política y electoral nacional. El siguiente presenta las formaciones y candidaturas en competencia. El tercero se enfoca en los ejes de la accidentada campaña electoral, interrumpida a medio camino por la declaratoria de cuarentena debido a la irrupción de la pandemia. El cuarto privilegia el estudio de los resultados desde una perspectiva política, geográfica y social, los inscribe en la coyuntura y en los factores estructurales de largo plazo. El quinto esboza una presentación sintética de los datos relevantes de los comicios locales de 2021, celebrados en el inicio de la gestión de Luis Arce. Finalmente, la conclusión plantea reflexiones sobre el vínculo entre el ciclo electoral y los desafíos de la democracia boliviana.

## PUBLICACIONES NACIONALES

**Claros, L., Díaz, V. (Coords.) (2022). *Crisis política en Bolivia 2019-2020*. Fundación Rosa Luxemburg, Plural editores.**

Este libro nace de la necesidad de dialogar en torno a la crisis política surgida en Bolivia el año 2019 y que se prolongó hasta 2020, para obtener, a partir del intercambio de perspectivas, una comprensión más compleja, con más matices, que evite reproducir acríticamente las posiciones polares del campo político. Algunos ensayos ponen una particular atención en los antecedentes para entender las causas de la crisis, desde ese momento se observa lecturas que se complementan o contraponen.

El proceso electoral de 2020 se organizó y se celebró en la convergencia de múltiples crisis: política, tras el pronunciamiento institucional de que los resultados de la elección de 2019 no podían ser validados, la renuncia de Evo Morales a la presidencia, la anulación de los comicios de 2019 y una polarización de múltiples capas; institucional, con la destitución de las autoridades electorales y la recomposición de tribunales electorales; sanitaria, provocada por la inesperada pandemia de Covid-19. Un proceso electoral tan complejo no podía estar al margen de retos significativos de comunicación ni exento de severas turbulencias, varias de ellas inscritas en tendencias globales, como la expansión de las noticias falsas.




**Loayza, R., Martínez, A. (Coords.) (2022). *Mediación viral. Comunicación política, fake news e información en las elecciones de 2020*. Universidad Católica Boliviana, IDEA Internacional, Plural editores.**

El libro aborda asuntos decisivos del proceso electoral 2020 en el área de la comunicación. Presenta los frutos de un esfuerzo común entre la Universidad Católica Boliviana (UCB), IDEA Internacional y Plural editores, con la coordinación inicial de Rafael Loayza, director de la carrera de Comunicación Social de la UCB. Con una mirada estrictamente académica, se analiza las tensiones que provocaron los procesos de comunicación e información de los comicios 2020, y se evalúa algunas de las estrategias de comunicación y líneas de posicionamiento del TSE. Una inusual combinación de reflexión teórica con un estudio de caso de comunicación institucional. El monitoreo de las noticias en varios de los principales medios de comunicación, sean tradicionales o digitales, cuyas fronteras se vuelven cada vez más borrosas pues ya ninguno de los primeros elude la presencia digital.

El abordaje, fundamentalmente descriptivo, brinda un sólido material estadístico para el análisis y la reflexión. Igualmente, por sus temas se observa los entresijos de una democracia que si bien resolvió adecuadamente la recomposición del poder local y nacional, acumula e incluso acentúa déficits en varias de sus otras dimensiones. Por último, señala varios retos que enfrentan los procesos electorales y las democracias latinoamericanas, en un tiempo de estancamientos más que de avances democráticos. En ese sentido, invitan a prestar atención a aspectos cruciales que dan cuenta de la calidad de las democracias.



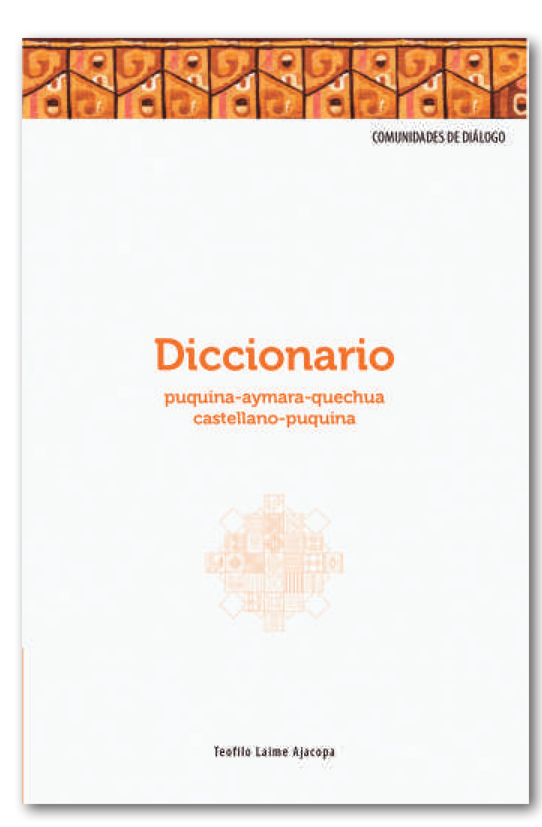

**Mayorga, F. (2022). *Resistir y retornar. Avatares del proceso decisional en el MAS-IPSP (2019-2021).* FES Bolivia.**

En este texto el autor describe, analiza e interpreta las dinámicas internas, y el desempeño político y electoral del MAS-IPSP entre noviembre de 2019 y septiembre de 2021. Aborda ambos temas en tres fases que no están guiadas por el devenir histórico de los acontecimientos, sino por el análisis de los siguientes hechos: la resistencia al gobierno transitorio de Jeanine Añez y la recuperación de la agenda política en 2020; la rearticulación en torno a su base electoral, que le permitió ganar las Elecciones Generales 2020; y el retorno al poder con una marcada agenda política de división interna con miras a las elecciones subnacionales 2021, y la aprobación de un nuevo estatuto orgánico del partido en agosto del mismo año.

Concentra una particular atención en la división interna que se gestó por la falta de un esquema de liderazgo claro en la toma de decisiones políticas y la búsqueda de un mecanismo nuevo de funcionamiento como partido, que por el lapso de 10 meses fungió como una fuerza política de oposición al gobierno de Jeanine Añez. La investigación también se enfoca en los sucesos que acontecieron en el seno del MAS-IPSP con relación al entramado político-social que lo conforma: el Pacto de Unidad, la dirigencia partidaria a la cabeza de Evo Morales, la bancada parlamentaria y el binomio presidencial que los acompañó desde 2006. En un conflicto y en un proceso político decisional, dice el autor, entran en juego diversos actores, que por su relevancia y posición tienen la capacidad de generar, encauzar o solucionar un conflicto; según él, esos procesos deben realizarse bajo condiciones que permitan una deliberación democrática.

**Laime, T. (2022). *Diccionario puquina-aymara-quechua, castellano-puquina.* CIS**

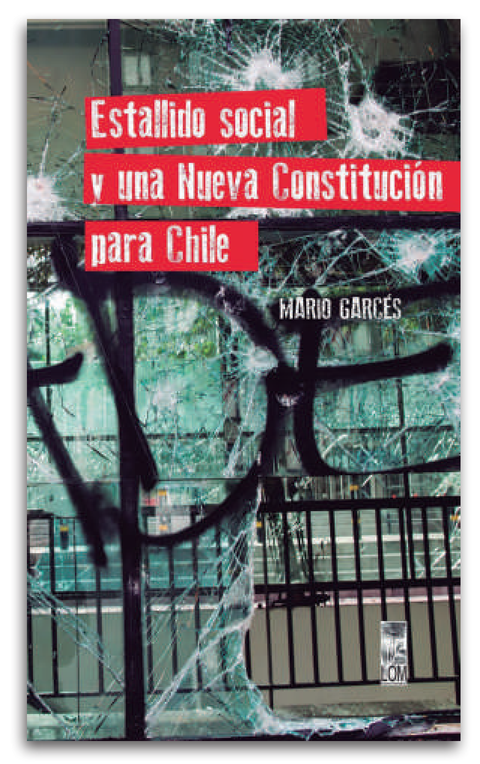
El puquina es una lengua oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. Es así que el *Diccionario puquina-aymara-quechua, castellano-puquina* constituye un documento en el cual el autor recopila un total de 500 términos que se mantienen en uso actualmente. El aporte académico de este libro es conocer, a través del léxico puquina, la toponimia de las dos lenguas indígenas más importantes que se desarrollaron en América del Sur: el aymara y el quechua.




Además, el texto da la posibilidad de ampliar los conocimientos sobre la cultura Tiwanaku, desde su origen y desarrollo, en dos zonas identificadas como principales por el autor: Qhunqhu Wankani y el ayllu Liki Liki, ubicadas en el municipio Jesús de Machaca de la provincia de Ingavi del departamento de la Paz.

Los términos puquina que forman parte de este diccionario fueron recopilados en la época colonial por el jesuita Alonso de Barzana (1530-1597) y compilados por fray Luis Jerónimo de Oré (1554-1630). Asimismo, usa como referencia los estudios realizados por el experto lingüista peruano Alfredo Torero.

## PUBLICACIONES INTERNACIONALES



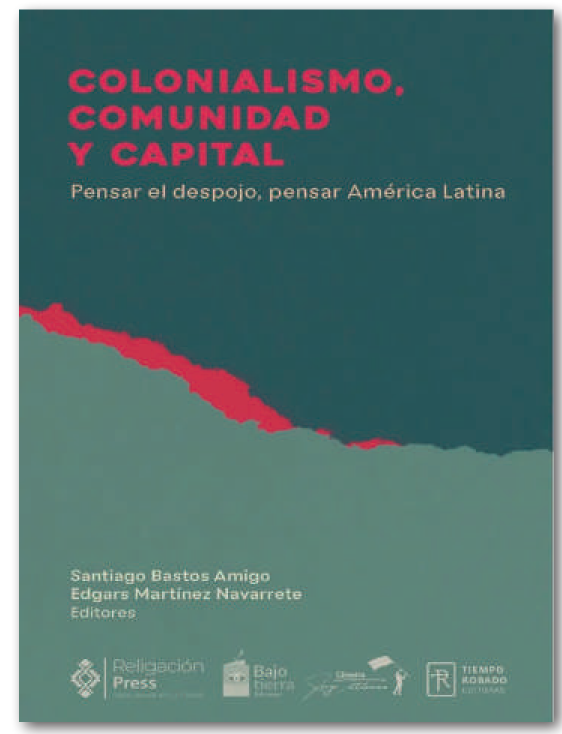

**Garcés, M. (2020). *Estallido social y una nueva Constitución para Chile*. LOM Ediciones**

El 4 de septiembre de 2022 Chile vivió uno de los procesos electorales más importantes en su historia contemporánea: el plebiscito por el cual el 62 % de los votantes chilenos decidió no aprobar la Constitución Política del Estado elaborada por la Convención Constituyente, elegida de manera democrática en 2020.

Mediante una serie de ensayos, Mario Garcés permite conocer el contexto y desarrollo del denominado "estallido social" que se inició en Chile en octubre de 2019 y que dio luz a una Convención Constituyente para redactar una nueva Constitución sobre la base de un acuerdo democrático.

El libro expone claves importantes para interpretar y evaluar el proceso social y político chileno. La mirada profunda a la agenda de la protesta social de 2019-2020 no solo refleja su amplia formación académica como historiador, sino —por sobre todo— su compromiso político frente a un movimiento social que surgió de la base de la sociedad, sin un liderazgo claro y sin una agenda de demandas políticas o sindicales elaboradas. El "estallido" muestra un nuevo escenario político en el cual los grupos sociales históricamente discriminados le exigen al Estado la protección y el ejercicio democrático de sus derechos. Pero no solo eso, por un lado, Garcés destaca la participación de los jóvenes en las protestas sociales y en los enfrentamientos con el ejército y los carabineros, a pesar de ser una generación que no vivió la dictadura; por otro lado, anota como punto a favor la repolitización de la sociedad, fueron meses en los cuales la sociedad chilena debatió sobre política en sus casas y en los espacios públicos, en contraposición a una supuesta desafección política que, según la mirada conservadora, iba a ser el comportamiento social.

**Bastos Amigo, S., Martínez Navarrete, E. (Coords.) (2023). *Colonialismo, comunidad y capital. Pensar el despojo, pensar América Latina.* Religación Press. Bajo Tierra Ediciones, Tiempo Robado, Cátedra Jorge Alonso CIESAs-UdeG. https://doi.org/10.46652/ReligacionPress.15**




Este volumen reúne una serie de textos en los que se analiza las intersecciones entre las herencias coloniales, las múltiples formas de despojo capitalista y las respuestas que dieron a ese saqueo distintas experiencias comunitario-populares en América Latina. Estas dinámicas gozan de un extenso debate político y académico en la región, a través de los trabajos realizados por un conjunto de investigadoras e investigadores de varios países.

Con una mirada analítica, los autores muestran el despliegue reactualizado del colonialismo neoliberal como esencia misma del capitalismo contemporáneo. El propósito es comprender cómo la lucha por los derechos sociales y la defensa del territorio se fortaleció con innovadoras formas de hacer, decidir e incidir en la escena pública, en la que las experiencias comunitarias y populares se convirtieron en actores fundamentales del cuestionamiento al modelo neoliberal, y los pilares del multiculturalismo y de la interculturalidad crítica.

## PUBLICACIONES INTERNACIONALES

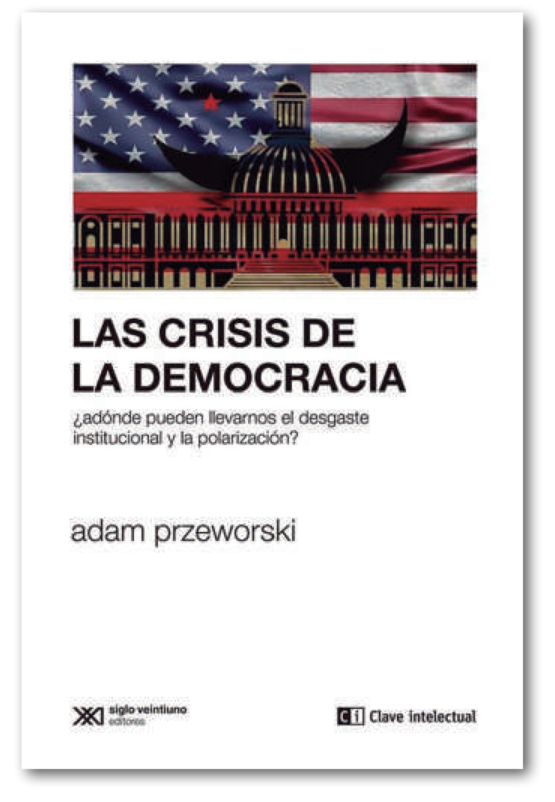



**Modonesi, M. (Coord.) (2022). *La revolución pasiva. Una antología de estudios gramscianos.* Bellaterra Ediciones**

En este texto el lector encontrará claves importantes para comprender el concepto de revolución pasiva, desarrollado ampliamente por Antonio Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel.* Los dos primeros ensayos que aparecen en esta antología datan del año 1977, una fecha que marca el punto más alto para las luchas sociales italianas iniciadas en 1968 con el movimiento estudiantil y finalizadas con el contragolpe electoral de marzo de 1978.

El autor presenta los ensayos que componen esta obra en forma cronológica, con el objetivo de facilitar al investigador una mejor comprensión, interpretación y conexión del concepto de revolución pasiva con procesos políticos, sociales y económicos concretos y actuales. En ese sentido, el término de revolución pasiva es ante todo una herramienta conceptual fundamental para comprender, desde varios campos de estudio, los cambios profundos que se generan en las estructuras sociales, políticas e institucionales de la sociedad de forma gradual y "molecular", y que actúan en contra de la movilización social, evitando el desarrollo de una "revolución activa". En esa y otras direcciones, la antología que presenta Modonesi pretende, mediante un balance inicial, fomentar el uso del concepto de revolución pasiva.

**Przeworski, A. (2022). *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI Editores**




Mediante un estudio comparado entre varios países, el texto analiza la crisis del sistema democrático. La democracia, en términos del autor, es "un arreglo político en el que la gente escoge sus gobiernos a través de elecciones y tiene posibilidades de remover a quienes están en el gobierno si ya no le gustan". Entonces, la democracia entra en crisis cuando sus elementos constitutivos no funcionan correctamente o están ausentes de ella. El autor asegura que cuanto más amplio sea el concepto de democracia o cuantas más características o cualidades se le asocien, mayor será la probabilidad de generar variaciones en sus dimensiones y una "crisis" del sistema democrático.

Przeworski realiza un análisis a partir de la identificación de los principales problemas que atañen a las democracias actuales, lo que le permite plantear no conclusiones definitivas, sino intuiciones y aproximaciones a la comprensión sobre la crisis de los regímenes democráticos que tienen que ver, por un lado, con el debilitamiento de los partidos políticos y, por otro, con la acción de los gobiernos que asumen posturas autoritarias y permiten la polarización de la sociedad con un incremento de la violencia. El peligro, manifiesta el autor, es que a futuro las elecciones ya no cumplan el papel de solucionar los conflictos de manera pacífica. Finalmente, afirma que los actuales problemas de la democracia no son solo resultado de acciones políticas, sino también económicas, sociales y culturales.





## Román Nina Nina

Boliviano, nacido en La Paz el 8 de junio de 1979. Arquitecto, ilustrador digital y animador 2D, con formación profesional en países como Bolivia, Dinamarca, Venezuela, Perú y Chile.

Como ilustrador, en el año 2002 consigue el segundo lugar en el Concurso de Dibujo Festival Cultural de la Montaña; en 2004, el primer lugar en el Concurso En Busca de Talentos; en 2011, el segundo lugar en el Concurso Latinoamericano Historietas del Sótano en Argentina; en 2011 se queda con el primer lugar en el Concurso Latinoamericano de Historietas Siniestro, de México; en 2013 logra el segundo lugar en el Concurso Municipal de Historietas La Paz; en 2014 alcanza el segundo lugar del Premio Plurinacional Eduardo Abaroa en Animación; en 2014, el segundo lugar del Concurso Municipal de Historieta La Paz; en 2014 alcanza el segundo lugar en el Concurso de Historietas del Municipio de Cochabamba; en 2014 logra primer lugar en el Concurso Nacional de Historieta de Santa Cruz. En 2014 se queda con el primer lugar del Concurso Latinoamericano de Ilustración Tecno Imagina Bogotá (Colombia); en el año 2015 obtiene la 1ª Mención de Honor del Concurso Nacional de Libro Álbum; posteriormente, en 2016 gana el primer lugar del Premio Plurinacional Eduardo Abaroa para Ficción y en 2019 consigue el primer lugar en el Festival Internacional de Animación AJAYU (Perú).







Revista del Órgano Electoral Plurinacional para la deliberación pública

 @TSEBolivia

 Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

 www.youtube.com/OEPTSEBolivia

 fuentedirecta.oep.org.bo
(periódico digital del OEP)

www.oep.org.bo

Bolivia

Distribución gratuita